香港周展覽



香港政制研討會論文集

目錄

前言 1

(一)公共政策與市民參與(八月廿七日)

(1)房屋
黃夢花 2
馮檢基 6
陳　柏 9

(2)教育
司徒華 14
鄭肇楨 16

(3)公共事業
鄭會友 19
浦炳榮 21

(4)社會福利
梁燕屏 24
吳夢珍 28
李永達 33

㈡香港政策開放的探討(八月廿八日)

'To examine the concept of open government of Hong Kong'.	鍾逸傑	38
"政治團體與政制開放"	馮可立	41
"民主政制的社會條件"	王耀宗	45
"從諮詢制度看香港政制開放"	林靖寰	48
"政治參與，政制開放"	于品海	51
"地方行政的前瞻"	曾蔭權	55
"民生與政制開放"	李植悅	59
"民主與政制開放"	錢世年	61

㈢香港前景與市民權益(八月廿九日)

"市民權益與政制"	周梁淑怡	63
"如何落實港人民主港法治港"	劉迺強	67
"法律與市民權益"	李柱銘	72
"非殖民地化與政制發展"	鄭赤琰	74
"市民參與和香港前景"	何世柱	76
"市民參與和香港前景"	陸　鏗	79
'How can we improve the Hong Kong system of Government before 1997?'	華樂庭	85
"政制發展與市民權益"	陳景祥	93

公共政策

與

市民參與

8月27日

前言

「香港周」是香港專上學生聯會舉辦的大型活動，其目的在探討香港的現況和未來，增加市民和同學對香港的認識和了解。

是次「香港政制」研討會旨在提供機會讓各界人士評議現行政制及展望前景。經課了該三天的熱烈討論，不少講者都發表了精闢的見解。香港周研討會籌委會特先將各講者講稿輯成文集，以便各界人士參考。

香港周研討會籌委會

一九八三年九月廿日

市民參與房屋事務

房屋委員會行動小組委員會主席
黃夢花醫生

一九八三年八月二十七日（星期六）演詞全文

各位先生、女士：

在我們討論這個話題時，各位必須注意現時香港政府的體制並非像英、美、或其他西方國家般有全面的民選制度。但是這並不表示市民無權過問公衆事務，或現時的政府是專制和獨裁的。大體來說，香港政府在各方面相當自由開放，而且盡力爲市民改善生活環境。市民可隨意發表意見及意願，另多時大衆的意見也被接納。但是在現行的政制下，各部門的首長都不是民選的，也不必直接向選民負責。香港的公共房屋政策就是這個型式下制訂及推行的。房屋委員會是一個法定的獨立和專責性機構，負責推行公共房屋計劃。

二、房屋委員會正如其他國家的同類專責和半獨立機構一樣，肩負監管公共房屋計劃的重任。香港房屋委員會的全部委員是由政府直接委任的，就好像星加坡的房屋發展局所有六位委員獲總理委任。

三、儘管房屋委員會並不是直接向住戶及市民負責，但是房委會很明白本身所執行的工作的重要，而且與社會有着密切關係。房委會工作的成敗就要視乎政策和措施是否可行，以及獲得大衆接受和歡迎的程度。因此，房委會通常在作出重要決定之前，都非常注重民意。負責執行房委會政策的房屋署經常與屋邨住客、區議會，以及爲數超過八百個的地方團體聯絡，其中包括互助委員會、居民聯會、街坊會等，定期將大衆對各項公共房屋事務的意見反映給房屋委員會。房屋署同時採用逐戶登門收租辦法，以便房屋事務助理員能夠與個別住客密切聯繫。房屋委員會和轄下的小組委員會在有需要時，更直接與住客和社會人士會面，聽取他們的意見，並向他們闡釋所以執行那些政策和作出有關決定的原因。

四、毫無疑問，房屋委員會甚爲重視大衆及有切身關係的市民所發表的意見。但是我們發現有若干小團體由於他們採取激進的形式，及鍥而不捨的堅持他們的意見，去吸引市民的注意力，並往往聲稱他們代表了廣大市民，其實他們僅是一小部份的住客或市民的居民團體。他們的意見代表自己的一批人，往往並非眞是廣大市民的意見。再者，諮詢的意思是徵詢意見，並不保證所有意見都會被接納或具有影響作用，尤其那些祇是代表一小部份人士的意見。房屋委員會最關心的是確保政策能滿足廣大市民的需要和意願。換言之，就是要滿足那些資助公共房屋的納稅人，以及輪候公屋登記册上爲數超過十六萬的家庭的需要和意願。

五、房屋委員會在決定政策時，絕不涉及私利，房屋署執行政策亦一向秉公辦理。房委會的職責，就是儘量運用有限的資源，最公平合理及最有效率的來供應屋宇給有需要的市民。此外，房委會雖已有廿多年豐富的經驗，但仍常對有關政策作出檢討和修改。

六、有些人時常把公共房屋和社會福利混爲一談。雖然公共房屋的供應含有福利成份，否則，公共屋邨的租金不可能如此低，居屋計劃的單位也不可能這樣廉宜。但房屋委員會並非一個社會福利機構，他的

責任是盡力協助市民解決住屋問題，但獲得這種帮助並不是人人應有的權利。香港的財富還遠不足以照顧每個市民一生的需要。所以，現時公共援助的基本原則，仍然是爲那些亟需協助的人提供最基本，最必需的協助。因此，我們只爲最需要公共房屋的人士提供公共房屋。我要重覆一次，這並不是人人都可以隨便享用的設施，而又毋須理會實際環境。

七、多年來，租賃或購買私人樓宇的費用，已變得非常昂貴。從前地產市道興旺時，樓價和租金曾經狂升至一般家庭都無法負擔的水平。我自己多年來都在批評政府的高地價政策。我仍然堅持自己的信念，認爲長期來說，這項政策一定不會助長香港的繁榮。因爲種種原因，私人樓宇的市道年來已經放緩，樓價和租金也逐漸降低。從一方面來說，這是一個很好的現象，因爲更多家庭將有能力自置樓宇或租賃私人樓宇，而毋需依賴公共房屋的供應。我希望政府能繼續提供大量的土地，使私人樓宇的成本和售價都能保持合理的低水平。

八、香港不是極權社會，市民可以擁有自己的物業，因此我認爲香港的房屋不應完全依賴政府來供應。在未來若干年來，我們仍須維持現時每年落成三萬五千個單位。這在世界標準來說，也是一個相當驚人的目標，每年受惠的人數超過十五萬人。比較起來，私人機構即使在一九八一年地產市道全盛的時期，他們落成的單位也只有三萬三千個。最近市道放緩，去年私人機構落成的單位便只得大約二萬四千個。我們同意本港很多家庭仍然需要較好的房舍，而繼續加建公屋當然會有助於及早解決問題，但現時再建議大量增加公屋的建築便不切實際了，因爲：

(甲) 政府用於公共房屋的款項已經相當鉅大——公共建設的開支每年約有三分之一是用於興建公共房屋的；

(乙) 政府的非經常收入（例如賣地）正在縮減；

(丙) 此舉會使房屋供應全部要依賴政府，而我較早時已經說過，這樣並非必要，也不公平，因爲所有公屋都需要納稅人給以

資助。

九、曾有人建議，應該由更多公屋住客出任房屋委員會委員。這個建議聽來似覺很合理。然而，我們不能忘記公共房屋根本是一個公帑資助的計劃。所以如何運用這項公帑去推行公屋的計劃，最好應由第三者，一些對這計劃不涉私人利益的人士來監管，這才是最公平合理。

十、房屋委員會很淸楚知道那些有待解決的房屋需求。面對這個挑戰，房委會自會沉着應付，而且很有信心會一年又一年的繼續向前邁進。除社會福利署、地政署及政務總署等政府部門的負責人員外，房委會擁有各方面的人才，如社會工作者、教授及其他專業人士。該會和轄下小組委員會的大部份成員，都是經驗豐富的熱心人士。他們並在其他公職團體，如立法局、市政局、鄉議局及區議會擔任工作，爲市民服務。房委會就是以這樣廣泛的經驗爲基礎，我相信我們可以確保公共房屋發展的正確方向，而且一定能夠應付這個欣欣向榮的社會的多種需求。

公共政策與市民參與
（房屋）

公屋評議會總幹事
馮檢基

甲、房屋

房屋政策可以分爲兩種：(1) 政策性；(2) 行政性。例如公屋委員資格，三萬五千公屋是否足夠等，是歸入政策性的房屋政策；屋邨清潔，門牌調查等是列入行政性房屋政策。我將房屋政策分開這兩方面講，主要就着不同政策，有不同程度的市民參與。

乙、市民參與的層面有：

1 參加者：如公屋成員、住客；

2 參考者：任何人士，對政策作出反應者；

3 參與者（決策者）：決定政策的制定和怎樣推行者。

丙、現時情況，市民參與方法有：

1 目前情況下，市民可以透過以下途徑，扮演不同角色：

a 參加者：申請輪候，天災及清拆，年老傷殘，恩恤徙置；

b 參考者：市民可採取投訴方式發表意見，如向報館發表文章，向區議員、市政局議員或兩局議員等投訴，或直接去

房屋署投訴。

此外，居民團體亦可經常與屋邨經理會面。

還有，是興趣小組（前稱壓力團體）與高級職員聚談。

c 參與者：被委任為房屋委員會委員，對政策制定有決策權。

2 在非常情況下，如出現急須解決的問題，或社會行動在進行中，市民參與房屋問題可有以下幾種：

a 參考者：(1)如開記者招待會。

(2)與房屋署，在特別情況下與房委會會議。

(3)去其他部門投訴，如政務署、民政科會議，經歷曲折途徑到達房屋署。

(4)與其他諮詢組織如兩局、區議會投訴及討論。

(5)向布政司或港督請願。

丁、評論：就着以上所述，市民參與房屋政策可得出以下評論：(1)現時的參與途徑是被動，祇有港府所委任的房委成員，才有資格提出決策意見；(2)現時的參與途徑是非正式的，市民要旁敲側擊，藉特發事件才發表意見，而制度上缺乏了正式途徑；(3)現時的參與途徑是間接的，很多時市民需透過傳播媒介或其他部門才可把意見提到房屋委員會。

戊、結論：從此推論，可作一大胆假設，基本上，市民在房屋政策上是沒有參與權。

己、建議

1 屋邨：設屋邨管理委員會。房屋署曾說公屋居民為受惠者，不應參與，但實際上這群人才眞正了解及反映到政策所產生的效果。如屋邨的衛生問題、管理問題等，相信沒有人比居民更了解情況，祇有他們的直接參與，才能有效地反映問題和提出解決方法，所以，我建議設立由屋邨居民管理的屋邨委員會。

2 地區：區議會下成立房屋組。區議會是一地區性組織，而每一地區都有它本身的房屋問題。現時區議會下有交通組、環境改善組等，建議成立房屋組，對該地區房屋問題作出有意義和合

理的建議。

3 全港：香港政制應邁向民主，走往民主制度，保證把每一市民的意見吉達到決策者，這方面有三個方法：

㈠改組房委會，增民選議員至超過一半。

㈡定期出房屋政策綠皮書。

㈢公開會議資料，讓市民了解資料，才可發表有價值的建議。

市民參與房屋事務

房屋署助理署長
陳栢先生

一九八三年八月二十七日（星期六）
於香港專上學生聯會主辦之「香港周」
公開研討會上之演詞全文

首先，本人想強調房屋委員會是個專門負責推行公共房屋計劃的獨立機構。正如在本港同類機構，如地下鐵路公司和九廣鐵路公司，它們的成員都是由政府委任的，而房屋委員會的委員則由港督委任。政府在選擇委員時，必先考慮他們的才能、服務社會的經驗，以及他們對公共房屋方面所能作的貢獻。

二、是項委任制度是香港整個行政制度的一部份。但是這個整體是在不斷轉變中。而房委會也會隨之而改變。例如，隨着區議會的成立，房委會和轄下各小組的委員都很多在區議會爲市民服務。此外，他們也是市政局、鄉議局和立法局的議員。房委會的委員大部份是非官守委員，佔全部議席的三份二。房委會和轄下各小組委員會共有二十八位非官守委員，其中有三位立法局議員、十一位市政局議員、四位鄉議局議員。此外，共有十六位非官守委員在全港各區區議會服務。這些委員都有深遠和豐富的經驗，並能提供具代表性的意見，所以在討

論房委會和轄下各小組委員會的事務時，能夠作出公平合理的政策。房委會轄下的六個小組委員會都是由非官守委員擔任主席。上述安排能確使房委會在釐訂政策時，可廣納民意而作出富建設性的決定。由於非官守委員日常與社會保持緊密接觸，因此他們能制訂非常實際的決策，及在大衆與社會利益的前題下，提供明智而合理的意見。

三、由非官守委員擔任房委會轄下各小組委員會主席，可確保在商討政策時，能廣納民意和保持公正的立場。而房委會很多的事務都是經由小組委員會所統籌的。

四、房屋委員會的成員也包括七位官守委員：

—房屋司（房屋委員會主席）；

—房屋署長（房屋委員會副主席）；

—政務司；

——運輸司；

—地政工務司；

—副財政司；和

—社會福利署署長。

官守委員的人數實已減至最低的數目，而他們各都有重要的角色去擔任。房屋發展必須有賴一個完善的運輸系統才能獲得成功。此外，公共房屋也需要非常多地點適中的土地，而這些土地都是由政府免費撥給房委會的。爲推行公共房屋計劃，房委會須向政府巨額貸款。因此，副財政司也在房委會佔一席位。而社會福利署署長則負責處理恩恤個案的配額，並協助其他有特別需要的家庭。

五、就目前的情況來看，房委會的現行架構已能夠使它有效地去推行它的工作，而下列的情況可證明這論點：

—房委會已連續三年達到每年興建三萬五千個居住單位的目標；

—公共房屋和居者有其屋兩者都十分受歡迎；

—房委會收取的租金，因已受納稅人的極大資助，都是非常合理及

住客所能負擔的，平均來說，租金只佔住客的家庭入息的百分之六。而祇有低於百分之零點一的住客租金因無法收取而須將帳目劃銷。

一「居屋」樓宇的價格實低於市面的樓價水平，是中下入息階層所能負擔的。因此，他們對「居屋」樓宇的需求正不斷益增。

六、然而，以上所提幾點只能概括顯示市民對房委會所定的房屋政策的接納程度，當然，公共房屋的發展如其他大型發展計劃一樣，間中市民和政府會有意見的分歧。現時超過二百萬人，卽全港人口四成以上，都在公共房屋居住。此外，還有很多人正在輪候入住公屋，只要他們其中一小撮作出任何投訴，投訴的個案便會似乎很大了。但這並不一定表示現行的房屋政策就是不合理，也不表示房委會沒有以市民利益爲依歸。事實上，每一個大城市因爲市民的要求不斷提高，必然會有某些的不滿及意見的分歧。房委會的工作便是要把持着社會的脈膊，並運用有限資源盡量去配合社會的需求。

七、鑑於公共房屋是與這社會的迅速發展息息相關，因此，房屋委員會不斷地去檢討所訂定的政策。檢討一項政策通常須經過三個階段：

（甲）修訂的需要

種種的原因都可以引致修訂政策的要求。可能是環境有所改變，例如人口驟增、經濟困難、市民要求提高等等，又可能是區議會、傳播媒介、社會行動或社會領袖的各項建議，反映修訂的需求。

（乙）制定建議

一旦察覺到有需要修訂政策時，作爲房委會執行機構的房屋署，便會研究所有相關的因素，如財政、政治、社會及法律方面的限制。現有的選擇和可能引致的後果等。有需要時。更會徵詢其他政府部門，如政務總署等的意見。政務總署轄下的地方政務署可以將有關問題在各區議會提出討論。考慮各界的意見後，房屋署才會呈交最後建議給房委會去考慮。

（丙）政策的訂定及修改

房屋委員會接着便深入研究及討論政策的新建議及有關問題。如果根據房屋條例所賦予的權力，房屋委員會可以處理該問題的話，房屋委員會便會作出決定。如果問題涉及與現行政策有非常重要的改變，房屋委員會便會向行政局提出建議。行政局在考慮任何建議前，政府各部門之間通常會彼此徵詢意見。政務總署可以透過政務專員，收集區議會的意見。

此外，房委會在自己的權力範圍內所作出的重要決定，也經常會知會行政局。

八、說了這麼多有關房屋委員會和制訂政策的事情之後，我想談談我們在基層聯絡住客和其他地方團體的工作。房屋署認爲，作爲一個業主，必須與住客保持接觸。我們透過逐戶收租，檢查修理工程等等，與個別住客保持聯繫。此外，我們並與互助委員會（屋邨內超過八百個）、地區委員會、街坊及居民協會，以及邨內各福利機構，定期舉行會議，和這些團體的代表會面。房屋署在十五個區議會及地區管理委員會也有代表，很多區議員和市政局議員都非常關注屬區的屋邨工作。當然，除此以外，任何住客都可以隨時到我們的屋邨管理處，直接向屋邨的經理提出他的問題或建議。

九、居者有其屋的居民和房屋委員會間的關係略有不同——他們不是我們的住客。但是基本上，我們也同樣地經常和他們保持接觸。在日常管理方面，我們盡力去滿足他們的意願。例如，在修訂某一個屋苑的管理費前，我們用一份核妥的帳目去徵詢他們的意見，然後才作出加費的決定。在其他的事情上，如栽種樹木或日後粉飾屋宇的顏色，我們也會徵詢他們的意見。簡括來說，我們會盡量去嘗試滿足居民和住客的需要。例如在安裝公共天綫，推行邨內道路管制和環境改善的計劃，我們都會與互助委員會和居民協會磋商。

十、總括來說，我們的經驗是常與住客和他們的代表保持接觸是極有用的。任何的問題都可以討論。在屋邨的日常管理如保養、潔淨、破壞公物行爲、泊車等事情上交換意見。可行的合理的要求必會獲得接

納。就與居民生活有關的其他問題上，例如教育、娛樂、福利、交通等。房屋署必盡量安排和給予協助。住客在租務、申請加入戶籍等政策上的意見。亦經常向房屋委員會作出反映。政策的任何重要變更都會透過新聞界發佈，並通知有關的居民團體。

十一、總括來說，市民直接參與公共房屋政策的制訂雖然是有限，但是他們可採用各種不同途徑將意見反映給房屋委員會。房委會的現行架構與房屋署與住客、地方團體的經常性接觸，都帶來了平穩的政策和進步。我不能說現時的政策已是十全十美。我也不會排除現時架構日後會有進一步改變的可能性。我在開始時經已說過，房委會與現時的整個政府的行政體系是一致的。由於這個體系是不斷有進步的，房委會也會隨之而向前邁進。

香港教育政策與市民參與

教育專業人員協會會長
司徒華

香港現正接受教育的人士有一百三十萬，教育政策是十分重要，因它涉及四份之一人口，影響每個家庭，影響下一代和社會未來。

如此重要政策，市民有否參與？

我不打算評論，就親身經歷，用事實來發言。

香港教育專業人協會擁有二萬七千零五十名會員，是全港人數最多的職工會，佔全港教師比率百分之七十，有二千三百名資助中學教師會員，佔全港資助中學教師會員９０％以上，教協既然站在教育工作的第一線，相信可以對目前教育政制是否開放，民意是否受到尊重，得出一些結論。

一九七三年，因爲文憑教師薪俸事件進行大罷課，成立了調查委員會。報告指出，官校教師和資助教師應加強溝通，建議成立一諮議會。不久，教育司署內部成立了諮議會，但教協沒有被邀派代表出席。

實施九年免費教育，這樣重大的教育決策，教協事先毫不知情，直至看報紙才得悉此事。

取消升中試，教育司署於宣佈當日才致電各教師往教署「商討」此事，而隨即在當日下午召開記者招待會，宣佈取消升中試。

教師公積金已有十億港元，大部份爲津貼教師公積金，但管理這筆數額不少的財務委員則全部爲政府所委任。教協就此事表示不滿立場，要求選舉委員。設立教師代表。但政府衹選任了兩名校長做委員，並未設立眞正教師代表。

就教師如犯上刑事案件時，應如何處理，教協發表了如下意見：㈠刑事起訴，教師應先行停職；㈡支一半薪金，請人代課；㈢若宣判無罪，應可立即復職，並發回補薪；㈣若宣判罪名成立，而罪名影響教育專業，可吊銷教師牌，並從公積金扣回已得薪酬。教育司署當時接納這些意見，但正式公佈衹有第一項。

大概三年前，教署邀請了七個團體，包括教協在內，討論教師合約問題，其餘六個團體大部份贊成解僱教師不需經一定程序，和發表理由。教協就此事並未放棄一貫立場，以維持教育專業爲原則，據理力爭，並把會議紀錄分發各會員，不料却被教署警告以後不準公開會議資料。

又如課程發展委員會，教協有派代表出席會議，惟只能以個人名義發表意見。

這些都是這數年來的親身體驗，就事實提出幾個例子。在這裏，我提出幾點改善建議：

(1) 要有教師、家長及專上學生參與教育政策；

(2) 教署委員要經選舉產生；

(3) 此外，應有社團代表；

(4) 有關決策性討論，會議要公開；

(5) 如市民意見不被接納，公開解釋。

民主潮流不可阻，必須把政制開放，社會才進步。

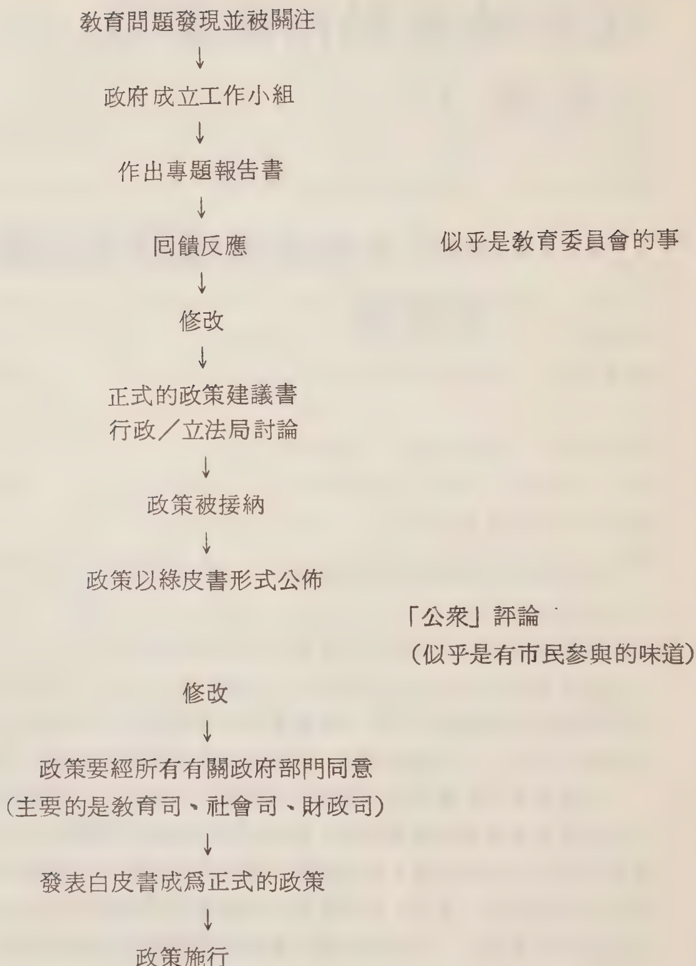
公共政策與市民參與（教育）

中文大學教育學院高級講師
鄭肇楨

如衆週知，香港教育政策的釐定，一向是政府單方面的事，是極少有市民參與的成份在內的。雖然，近年來一些教育措施，在實行之前，會稍爲徵詢部份有關的公衆意見，多是以綠皮書的形式發表出來，但這種徵詢往往是由於過遲出現，及政策早已決定，徵詢的結果，已不能對政策起重大的作用，極其量只是在政策施行的方法上作若干枝節式的修改，而不能對政策之整體原則及其方向，有重大的影響。

這種措施既一貫如是，香港市民自然是了解到，一切教育政策之決定都是主管教育政策者的事，是與市民的意願是無關的，因此表達意願似乎是件多餘的事。由此產生一種心態，就是正如國際教育顧問團所指出的所謂「我們」與「他們」的壁壘陣形的對立心態。但是作爲實際的決策者的「他們」爲誰，眞正的責任落在何處，却不大清楚，亦似乎無謂去追尋，因爲總之是事不關己。

要政策增加市民的參與，必須要在現行制度上作基本的及重大的修改，現行的決策過程是怎樣呢？據說是這樣的：



由此決策流圖看來，明顯地是由首至尾都是受官方的控制，市民的參與是在兩方面略有出現的，一是在綠皮書之後至白皮書之前的一段評議階段，另一是隱藏於教育委員會中，因爲教育委會據說已有市

民的代表，所以在政策的制定過程中，市民便通過了「代表」參與了決策，到底這是不是事實呢，要了解這問題就須要了解教育委員會的構成，看看其「民」的成份是否足夠。以８１年度的教育委員會名單來看，２２人中僅有一半是屬教育界人士，若以「本地」及「外來者」角度來看，則「外來人」亦有接近一半之多。這樣的委員會是不是已能代表了民意呢？如果我們再進一步問委員會中有多少個眞正的本地教育界人士，答案就是４個。另外我們亦可以看看一個重要的決策教育組織，就是支配本港高等教育的「大學理工撥款委員會」(ＵＰＧＣ)。這一會的成員亦是約只有一半人士是屬教育界，而以「本地」及「外來」來區別，則「本地」約只佔四分一，如再以本地教育界人士的標準來找，則答案竟然是零！

如果眞的要有市民參與，當然現行的決策運作方式要完全改變，並且要爲市民參與作出必要的條件，因爲如果不作出條件，市民參與就變作形式與虛假的。按下政制不談，先研究市民參與的困難。

(1)缺乏教育資料：所謂沒有調查便沒有發言權，如市民不能獲得必要的各種數據，沒有一切量的、質的分析，又如何可參與政策？一向政府是有人專責收集並作出統計資料，但一般市民，甚至有關的教育但非官方的機構是取不到這些資料的，不給出資料，就可以使市民更「無實據」來評議當局。

(2)不存在全面的本港教育研究：研究是教育發展的指引，沒有研究，便流於主觀想像，決策便易生錯誤，方向不明。

(3)專業人材短缺：本港教育隊伍雖然十分龐大，但是教育專業人材，包括課程專家、教育科技專家、教育策劃專家、教育思想家等等，都十分罕有，這又是一個極大的妨礙。

在以上三種情況未能改善的今天來說，市民的參與便不能眞正產生作用，所以本港如要市民參與教育政策的制定，除把現時的教育委員會等決策組織廢除，代之以更有效更有代表性的組織外，還要在市民參與的條件上作出如以上的缺點的補救，以便開放教育政策，以教育政策眞正吸納了民意。

公共政策與市民參與（公共事業）

香港理工學院運輸學系高級講師
鄭會友

一九八三年八月二十七日「香港政制研討會」講詞摘要

公共政策的制訂，應以大衆利益爲基礎。但往往私人利益和大衆利益未必一致，可能會有衝突，所以公共政策的實施，很難令到各人的感受相同，可能有人高興，亦可能有人不悅。雖然如此，公共政策在可能的範圍之內，應以大多數人的意見爲依歸。

現在問題是怎樣才能夠獲知大多數人的意見呢？我相信政府應該盡量搜集民意及在適當的情況下使市民能夠直接參與公共政策的制訂。目前在搜集民意方面，可有下述的途徑：

一、先行發表某一政策的綠皮書，讓市民發表意見，然後加以修訂，最後才編訂該政策的白皮書。政府在發表「香港內部交通政策」白皮書之前，亦曾發表過綠皮書，廣徵民意。

二、從公開論壇，收集出席者的意見。

三、從電視及電台的時事節目聽取意見。

四、從電台的電話節目（例如香港電台之「八十年代」），得知一些聽衆的意見。

五、報章的「讀者版」，亦可提供讀者對某些政策的意見。

六、政府可以和市民及有關團體作非正式接觸，以探取民意。

七、從各接受投訴及意見的機關，例如行政立法兩局非官守議員辦事處，交通投訴組等。

八、政府可以舉辦民意調查，設計問卷，藉以獲取資料。

至於市民直接參與方面，大致上可以透過以下的架構進行：

一、諮詢委員會，例如，在交通方面，有交通諮詢委員會。

二、行政、立法兩局。

三、市政局。

四、區議會。

由市民直接參與政策方面的事項，應該有不少的好處：一、市民的意見較為容易及直接地向政府表達，使到政府較易了解市民的需要及處境；二、政府亦較易去向市民解釋有關的困難，減少市民對政府的誤解，因而對政府增加信任；三、因為有市民的參與，市民已可分擔部份的責任，使政府對於某一措施的責任可以減輕，在執行該措施方面，無須畏首畏尾；四、因為市民得以參與政事，對自己息息攸關的地方，必然加強對它的歸屬感。

市民的參與雖有好處，但亦要面對下述的困難：一、我們當然不能使到每個市民都可以直接參與某一項政策的制訂，但是有參與任務的市民的代表性是怎樣，則是頗難確定。二、由於市民的參與，往往需要多費時間，才可完成某項政策的制訂，所以在時間性方面，有時會受到影響。三、市民的教育水平，亦會影響到市民參與的成敗。一般而言，如果市民的教育水平較高，他們參與政事的興趣較濃，所提的意見亦較有建設性及較為可行。四、市民的參與，應在制訂政策那個階段進行，亦需要加以謹慎的確定。

公共政策與市民參與（公共事業）

市政局議員
浦炳榮

我今日主要從「公共事業與市民參與兩方面去討論。

今日的討論主題主要分兩方面——公共事業與市民參與，剛才很多講者就公共事業現存的問題，市民必須參予及從甚麽途徑獲得參予發表了很多意見。

公共事業基本上是一專利、牟利機構，政府透過商業合約把一些事業交給某公司做、政府本身並無對此公司抽稅。公共事業本身的運營方式及管制計劃，（ Schome of Contral ）十分複雜，簡單綜合有幾點。

①純粹商業合約：由於這是一張商業合約，雙方必需履行合約上訂明的義務，否則的話，是會被要求賠款。

②任何一方不同意也不能更改；公共事業的其中一個特色就是保證利潤，計算利潤可用股東權益或固定資產，政府是有限制股東可收取的金錢，其餘的就撥落發展基金，重新投資或儲備 reserve。就此點，投資公共事業並沒有溢利，不過此處有一微妙的地方，不論股東收取了多少錢，只要有部份錢放落儲備或發展基金，公共事業

收費就可大大提高：超過應收的價錢，那些儲備或發展基金，變了股本股值，所以保證利潤對投資者有利。

③ a 公共事業管制法則的管制範圍十分狹窄，只在財務運用，長遠發展管制公共事業，至於其餘的如效率，運營方法則沒有過問。

b 政府監察並不足夠；現在只有三個人分別從專門知識，財務分析去監管公共事業，政府亦說常常諮詢各部門，但是，政府監察意見，很多時不理會公衆意見，如個多月前，顧問公司建議兩電合併，這樣會對大民有利，因爲成本降低，惟是這一意見在九月前已經有一講師提出，其實，香港有很多專業人士，政府並沒有好好利用。

c 政策和資詢問題；公共事業的人常說，如果公共事業的政策和資料公開，對商業機構有害，因爲會引至市民投機，影響股票升降。但事實上，公共事業的統治階層主要是大企業，大機構，而實際的投機者，反而是他們，所以公開資料會有很多好處，剛才有講過，現在不重覆。

④公共事業的基本問題和經營有關；公共事業如削減服務，則會影響市民生活，如巴士改路線，油蔴地小輪取消航線等、公共事業如虧損很多時由於本身經營得不好，但卻由此而引致服務水準的更改，所以公共事業常被人指責，它的目標只是牟利，而非爲大家利益著想。又於經營及聯營的問題上，公共事業可經營其他行業，甚至附屬公司，專做本身工程，但這些公司財政完全分割，這樣便引至很大疑問。

㈡公共事業政策之制定及市民參予之必須性：政府本身亦面對一困難，政府要求公共事業保證服務不經斷，有長遠服務，所以公共事業有保障利潤和不干預管理，惟是，現時公共事業既然存在著這麼多的問題，必須修改現行制度之政策，如政府應採取積極干預。市民參與是必須的，這是基於㈠對公共事業之運營及其社會責任之影響。㈡對推動地方行政及民意精神之影響。市民要知權益問題參與改善。㈢１９９７形勢之催迫，市民更加關注香港，不論港人治港，中國治港，甚至英國治港，市民要爲自己的權益對要求政策提出改

善方案。

㈢市民參予實際之可行性：

如何能代表市民呢？要有理想，完滿的代表方法可從：①利益團體人士

②關心社團如聯委

③區議員，市議員市民代表。

能否透過參予作出有效之監管？

政府曾謂這是一技術性問題，普遍市民未及此水平。但我則從另一角度去看，如行政局、立法局議員他們全部都是財務專家，法律專家嗎？最主要是大家都要參與精神，對事件基本精神提出立場。

④市民參予方式之建議

—— 直接方式：成立有代表性及市民參予之監管組織，進行監管或檢討法則。

—— 間接方式：應儘速進行加強及擴大政府之監管工作，並公開更多公共事業之經營資料。

公共政策與市民參與（社會保障）

各界關注社會保障委員會主席
梁燕屏

香港的社會保障制度，從一九七一年設立公共援助制度至現今，其政策都是指向「爲最不能自助者提供援助」，而一切政策和有關的計劃，無論是設立公共援助、普及津貼及意外賠償等，都是先由「社會福利署」草擬，包括計劃內容、運作及所涉及的費用，經核數及社會福利及衞生司的同意後，再遞交立法局通過，然後由財務委員會撥款實施。若是就現有的計劃作輕微修改，則不須提交至立法局。而最頻常作修改的項目，主要爲各項援助金額部分。此類修改，全依賴「公共援助指數」的計算爲根據。

社會保障工作的執行，亦全部由社會福利署轄下的「社會保障部」負責。不過，在意外賠償範圍的計劃中，其行政與方針的部分工作，是由政府所委任的人士組成的各種委員會協助訂定。

由於「社會保障」現時是社會工作計劃的一部分，其檢討亦隨社會福利工作總檢討一併進行。基本上，每年有一次的社會福利五年工作計劃時，由社會福利署召集有關人十討論。檢討結果，經社會福利諮詢委員會提交「社會福利署」。

在整個社保制度運作循環中（即：制訂→通過→執行→檢討→制訂→……），除「社署」之外，主要參與的組織包括①「社會福利諮詢委員會」及②社會服務聯會。「社會福利諮詢委員會」是由政府設立的組織，由「社署」署長為主席，另委任個別人士參與。而社會服務聯會是處被諮詢的情況底下的參與。參與人士無明文規定，身份較為含糊，據悉為與某項諮詢事宜有關的人士。通常，其介入主要有兩個環節：①每年進行的社會福利五年計劃檢討中，可提出實況、問題及建議；②當社署自發草擬計劃時，尋求其資料及意見，或共同研究推行的需要與可行性。

當然，無論社聯是主動或被動地提出意見、資料，都只作為供社署的參考，至於採納與否，視社署的決定。

以上情況值得我們留意的是：

(1) 整個情況只涉及三類人：政府人員、被委任的社會賢達（據稱是有社會服務背景人士）、及社會服務聯會人士。很明顯，這些人士人數不多，而背景亦比較相若，多為知識份子或高層行政人員。生活或家庭經濟比較安穩，職業保障也比較大且多。

(2) 開會疏密不定，而全部視為「內部討論」甚或被建議為保密會議。而會議內所提交的資料，主要來自官方及社聯。

(3) 社署以外的人士都不能制訂政策，只被諮詢意見，而其身份出席任何諮詢或檢討會比較含糊，多只代表個人。

(4) 從政策的決策程序，兩大關卡似是：

(a)社署——由其決定是否將計劃遞交

(b)立法局——由其決定是否設立該計劃

總括來說，市民參與社保政策事宜，有以下兩點：

①由官方給予的途徑微乎其微，並無誠意。

(a)除一九七七年十一月至七八年三月底是由官方正式宣佈為同期發表的「社會保障發展計劃綠皮書」搜集民間意見外（部份意見更局限於七七年十二月提交有關當局），香港社保推行十二年期間內，未嘗有其他或類似的民意徵詢或鼓勵市民參與。

(b)而該段唯一讓市民提交意見的時間，社署副署長薛文曾透露該

等建議，尤其指「傷病人壽保險計劃」是「事在必行」的。充份表現該次讓市民參與的表面性。由於社會保障及社會保險的概念，運作需要一段時間去瞭解，只給予二至四個月時間提交意見，同時，缺乏廣泛性的教育與宣傳，實在是自欺欺人。

(c)市民的間接參與，多只能從申請保障賠償時，視乎有關的工作人員（社署或社會服務志願機構）的申請紀錄檔案，在每年檢討有關項目時，選取／總結提交作參考資料。

②(a)縱使七七年「社保綠皮書」所給予的時間短暫，亦有福利服務團體、勞工團體對「傷病人壽保險計劃」提出修訂建議。令人驚奇的是，該些建議不單不被接納，反過來將整個計劃擱置，取而代之的是由勞工處負責研究病假與死亡補助金，而一九八〇年的社會福利白皮書中，社保一欄竟走出一個不知所謂的「交通意外傷亡補助金」。

②(b)有關的社團及民間團體大感不滿之餘，與有關當局來信，對官方推辭計劃的種種所謂「理由」駁斥，並陸續進行基層教育，作不同對象、地區、年齡等的調查的「界外」參與。七八年至今，不下十數個，包括僱主、僱員、男女老幼、就學及就職人士，接受調查，總人數高達二百萬名，均表示現行社保（公援及津貼）的不足，要求社會保險制度，官方竟置若罔聞。直至有消息指出，擱置社保計劃主要是政治不明朗及經濟不景。官方又迅速大聲疾呼否認，直至此際，却無其他反應。

(5) 在上述情況看來，可預見的影響包括：

①由於社會團、勞工團體的努力，許多市民都開始明白香港式的社會保障及全面社保的分別，而大都同意社會保障的推行。社會保障計劃不單是一項新制度，其精神更與現時的消極政策截然不同，政府若堅持只爲「不能自助者提供援助」的政策，忽略一個工業社會發展的必然變化與需要，是極爲不智。

②假若政府過於放任或依靠內部的意見與調查，將有關資料作不必要的保密，是容易導致事實錯誤的理解。例如：在上兩季，當失業率升至5．2％，失業人數超過十二萬，半失業人數，更爲驚

人，但在同期申請公共援助被列爲失業個案，只約增加六百宗，若政府以此數作爲失業人士的經濟境況反映，就是逃避現實。

③而政府在民衆意識高漲時，仍一成不變，採取六十年代福利心態，將導致市民對政府不信任；抑壓民生問題，將逐步提升社會動盪不安，達致一發不可收拾的地步。

④其實社會保障是全港市民參與社保的最佳及最直接的做法，有着分擔責任的積極公民精神。但若政府堅持現有政策，市民對社保態度，及尋求社會偏行於現行制度的改善，將指向政府更大的獨力承擔，眞正影響香港的經濟。

因此，若要眞正改善社保制度，要：

① 政策的精神，應按「國際勞工組織協約」所訂定的建議，使社會保障成爲市民應有的權利。

② 政府應直接及資助對全港市民進行教育及廣泛宣傳社會保障的概念精神及運作等工作。

③ 政府必須盡快立法施行全民社會保險計劃，使市民直接參與。計劃的草擬，應包括一個獨立組織，有政府、僱主、僱員、學者參與。

④ 政府須同時開設途徑，專責接受，並鼓勵市民對社保的意見，分析並公佈。

⑤ 就現有的運作循環，就將草擬計劃及檢討過程公開，讓市民聆聽及諮詢。若有計劃或修訂時，應盡早公佈，給予足夠時間，讓市民反映意見。政府亦須對各項意見，提出處理方法及理由。

⑥ 雖然上述曾認爲立法局爲最終決策組織，但衆所週知，政府以外的勢力，更能施予一定的壓力與影響。所以一九七七年的「社保綠皮書」，縱使由政府經三番四次考慮才推出，而立法局中亦獲讚許和支持，更獲社團的熱烈反應，但最後竟無聲無色地被擱置。因此，立法局應同時有相應的轉變，使不同階層及背景的市民參與，抵銷現時的無形壓力。

⑦ 由於社會保障純爲一種經濟的支援，單靠其運作是不能全面解決民生問題與需要，必須有待其他公共政策的改善，市民方獲眞正的保障。

香港社會福利政策訂定的過程與羣衆參與

中文大學社工系高級講師
吳夢珍

要談香港社會福利政策的訂定過程，我們首先要尋清楚社會福利的概念以及社會福利的範圍。社會福利的概念在中國人來說並不是沒有，在儒家學說中的老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼，即是要使整個社會都變成了大家庭，要大家共享榮辱貧富。不過一直以來，中國人對社會福利未有發展到如西方社會的概念。社會福利這個概念的源起到發展至今都是因爲十九世紀歐洲社會從農業畜牧而轉到工業化的社會有關係。因爲工業的興起，個體農牧經濟陷於崩潰。機器所產生的作用，使務農的也可以減低耕地的勞動力。紡織業自然就被密集生產的工廠代替了家庭的手工業。由於工商業的發展，社會便產生急劇的變化。工作和生活環境也相繼變化，以前居住於鄉村的農夫現在變了工人，都集中於城市來。商品、技術的競爭，造成失業、貧富等問題。兒童的教育，也因人口聚居而要用集體方式，（即學校教育）。同時因爲城市的發展而造成居住擠迫，人與人之間相處的問題。人越來越要互相依靠，很久以前可以在家內解決的問題，現在都要賴整個社會來做了。就是因爲這個轉變，個人的問題已不是他單獨一個

人的事。他要依靠社會，而社會也要每個人的分工合作，所以社會福利便成了制度化，是每個人的權利，而社會福利的設施已變成了社會的責任。這樣，社會福利的範圍，從廣的來說就是凡對人生活上有關的事，都是社會福利。具體來說就是：房屋、教育、醫療衛生及其他的福利事業。在香港來說，房屋、教育、醫療都由專門部門負責。社會福利署則只負責我所提及的其他福利工作，如社會保障（即公共援助低薪或失業的人士）、家庭服務、感化服務、青少年及社區服務這幾個大項目。固然在幾個大項目之下還會因服務對象的年齡、性別以及需要再分小項來處理。所以今天要講的社會福利政策訂定的過程都是講這一部份的狹義的社會福利範圍。

為了容易說明社會福利政策訂定過程，先要介紹一下香港社會福利行政的架構，並舉一個實例加以說明。

說到社會福利的架構，不能不談一下資金的問題。凡是服務性質的工作，都在在要用錢。在一九七〇年以前，志願社會服務機構的經費，不是來自教會便是外國的支援。七十年代以後，所有社會服務機構的經費都全部或大部份（百分之七十以上的開支）由政府補助，所以經費便是直接或間接由納稅人的錢而來。由於是政府支付開支，所以社會福利政策的計劃與執行，都與政府各部門有關，亦與政府的行政有關。如衆所週知，香港政府的最高立法組織是立法局，而最高行政組織便是行政局。因為行政、立法局的議員都由港督委任，所以港督有很大的權力。不過，在相當程度下，政府都諮詢民意，才推行立法，而政府的各專業部門，如社會福利署更要負起收集意見以及訂定政策的顧問，所以在社會福利署之下，有一個叫社會福利諮詢委員會，成員由港督委任。但社會服務聯會——一個聯絡及組織志願社會服務機構的組織——一定有代表在內，個別志願團體的總幹事或高級職員，也會被委任為該顧問委員會的成員。除此就是個別人士，一些具有資歷的太平紳士和在這一個專業的知識份子。如大學講師之類。這個顧問委員會一定有政府部門的代表，如社會福利司的代表，社會福

利署的署長更成爲該委員會的主席，有時也包括勞工署、教育署及房屋署的代表，不過多數是由社會福利司的人員代替了便算。另一個就是較專業性的，就是政策方面的，當要訂定政策時，有時是由該委員會的委員動議，或由政府當局動議。如要修改青年中心服務的措施爲例，由某一委員動議，小組委員會認爲要考慮這件事時，便會委出一個工作小組去收集意見，這包括聽取各青年中心的負責人及社工人員的意見，或做一個青年中心調查。當調查報告完成之後和有關人的意見都收集了，工作委員會再作討論。有了結論，認爲這件事是應該做，如美化青年中心，及加強青年心理輔導等（這是假設的）。工作委員會便會呈上小組委員會，小組委員會再呈諮詢委員會通過。在這個過程中，社會福利司的代表就要注意這個動議，或這個新措施是否與其他福利服務有重複之處，如果這個動議是提倡給青年人多點康樂活動，而恰致康樂體育事務處做了很多這方面的工作，他就要提示不考慮這個動議。如果這個動議已被通過，他也要做些在各部門的協調工作。在議案決定後，詳細資料及新政策內容，都會發出給各有關部門及志願服務機構評議。這個期限多數是一個月左右，有時則是兩個星期不等，大家大致都無激烈反對的時候，有關部門就要計算推行這個新政策需要多少經費，計好了便連着報告及建議書交財政司批准，財政司批准了，便呈交行政局，行政局也批准了，便呈立法局通過。這就是整個政策的訂定過程。近幾年來，因爲有了區議會，所以區議會可以向社會福利顧問委員會提出意見，動議提出一些新政策、或新措施。

從以上社會福利政策的訂定過程來看群衆參與，那就要看看群衆參與的定義是什麽。如果群衆參與是指每項政策的釐訂都要由廣大市民透過一些特定的渠道來反映，然後政府才制定政策，那在香港是沒有這種方式的。但如果在狹義來說，只要政府在制定政策前留意民意，那麽制定福利政策時是有群衆參與的。從上述政策訂定的過程來看，群衆參與可在那幾個層面產生呢？第一，志願社會福利機構可以歸納他們的服務對象的需要或意見，造成議案向社聯提交，再由社聯在社會福利諮詢委員會提出，同樣群衆可以向個別委員提出意見。第

二，市民可以向區議會提出意見，由區議會向社會福利諮詢委員會提出。第三，就是當社會福利諮詢委員會委任工作小組，調查有關修訂或產生新政策時，向工作小組提意見，再就是工作小組要作調查時，盡量讓群衆參與意見。第四，當社會福利諮詢委員會制定政策初議，而未提交到行政局之前，讓群衆參與討論該項政策。這在幾份社會福利政策綠皮書的提出，讓各界人士寫信提出意見，就是一例。以個人最記得的例子，就是一九七七年的青少年社會工作輔導綠皮書，經過幾個月的諮詢後，便成爲白皮書。當白皮書發出後，這個政策便成正式的政策，以後便是執行的問題。這樣如果執行當中出現問題，群衆又有些什麼途徑去提意見呢？在狹義來說也是有的。也可以透過上述幾個途徑，等待每年社會福利署與社聯審議社會福利政策五年計劃時討論修改，也是可以的。

從以上介紹來看，香港社會福利政策訂定的過程中，群衆的參與多少，要看我們怎樣衡量。在政府的立場來說，可以算是很足夠。但在志願團體及壓力團體來看，就是很不足夠。因爲如果不是從事該項工作或者不是擔任行政工作的社會工作人員，有些也不知道怎樣去參與政策的訂定。在歐美國家，社會福利政策的訂定過程，群衆參與也是一個大難題，及爭議的大問題。原則上，群衆參與是必須的，尤其是服務對象的參與，因爲只有他們自己最清楚他們的需要。在美國來說，政府曾經努力推動群衆參與，却遭遇很多困難，因爲政策訂定過程需要有專家、專業人士的技術處理，他們的語言並不一定可以與群衆溝通。在群衆方面，教育水平及參與公共事業的熱心也很重要的。以美國爲例，一個標榜着民主自由的國家，群衆參與政策的訂定也很冷漠。他們參與的渠道很多，有些機構甚至出經費去教育服務對象參與政策訂定，但反應却不理想，就是聆訊會上，出席者也是冷淸淸幾個人。所以群衆能否參予政策的制定，也要視乎普通大衆的教育水平及熱心公益的程度而定。

至於香港方面，香港政府一向都是用諮詢民意的方式，所以民間組織能否選出合理想的代言人很重要的，不過政府近年來對於輿論是

很重視的。至於他們是怎樣接納公衆意見，標準是怎樣，那自有他們的原則。總的來說，就個人的感覺，香港是一個自由發言的社會，但却不是行使民主制的政制，所以群衆參與是有一定限度的。

公共政策與市民參與
（公共事業）

公共政策研究中心代表
李永達

香港的公共事業主要分為四大類：

一、交通：包括中巴、九巴、地鐵、鐵路、電車、纜車等；

二、能源：包括中電、港燈、煤氣；

三、郵電及通訊：電話公司、大東電報局及郵局；

四、食水：水務局。

其實公共事業的範圍，根據不同人士界定，是可以比上述分類更廣泛的，例如房屋、醫療亦可包括在內。

如果以上述四項作為公共事業分類，那麼，除了食水和郵電以外，其他的公共事業都由私營公司或公共團體經營，他們是以商業手法經營公司業務的。如果討論的公共事業是公共團體(Public Corporation)如地鐵、鐵路，政府尚可算有一套比較長遠的發展計劃；但如是私營公司（如中電、兩巴、小輪等），政府就沒有一套完整及長遠的政策。當然，因為這些公司所經營的事業都是市民所需的服務，所以政府對這些公司有一定的監督；這個監督主要是透過兩方面：

1.監察性質的諮詢委員會（如交通諮詢委員會）；

2.政府與該公共事業釐定的管制法則。而管制法則的精神主要是兩點：

1 保障消費者以合理價錢，在現在及將來都可以獲得完整及可靠的服務；

2 保障股東的投資能獲得合理收益。

在理論上，市民是可以透過上述的監督途徑（即諮詢委員會、監管法則等）參與監察公共事業的工作，但實際的情況是：市民的參與極之有限。原因有兩點：

1.在上面所列出的四大類公共事業，除了交通，都沒有設立功能性的諮詢委員會，而市民的意見亦不能有效地傳達；

2.管則法則的內文是非常技術性的，況且更有大量財政及經濟學的專有用詞，令市民很難了解管則計劃的實際內容，進而參與監管工作。

在這兩個條件下，似乎應該由政府實際的執行監管公共事業的工作，但政府的監管能力是否足夠？它的立場是否站在消費者方面呢？

回答這個問題，我們要了解到監管全港十三間公共事業公司的工作是由經濟事務科財務監察組三個人負責，而這個組的責任，還不包括徹底審查各公共事業的經營情況是否達到最佳效率。

而政府有沒有盡量保護消費者的利益呢？我想以以下五個事實去說明這一點：

a 政府在一九七八年二月與中電、及在七九年一月與港燈訂下兩方同意的管制計劃，但在訂立之時，政府並無廣泛徵詢各社團及市民的意見；

b 政府與公共事業公司訂立的管制計劃的時限很長（由十二年至二十年不等），只要公共事業公司不同意，這些監管計劃不可以修改；

c 政府一直以市民沒有興趣為理由，而不願意公開管制法則；直至在強大的輿論壓力下才公開；

香港政制開放的探討

8 月28日

d 八三年一月兩電加價時，五十萬人簽名反對，遭到財政司以冷漠態度對待（誰不要更廉價的水費和電力呢？）

e 在兩電管制計劃內，有條文訂明可在八三年九月三十日前提出修訂，而工商界、聯委會、社會大衆亦有強烈要求檢討監管守則的內容，但政府只是招聘一個顧問公司研究兩電的發展計劃，而對廣大市民的要求置若罔聞。

在這些事實的反照下，政府立場不是很明顯嗎？

從以上得出一個結論：在現階段，我們不可以依靠諮詢委員會的工作及政府的主動性去監察公共事業，還應該加上強大的社會壓力；而市民眞正參與監管公共事業的工作，實質體現在從反兩巴，反兩電加價至「聯委會」的成立。這個運動上，可以總結得以下兩點：

1. 運動的推展，令市民認識到公共事業與切身利益的緊密性，市民對監管公共事業的要求有更大共鳴；

2. 龐大的社會壓力，令政府及公共事業公司不可以完全漠視市民要求。兩巴在八一年延遲加費、政府公開公共事業公司管制法、及聘請顧問公司檢討兩電發展，都是市民參與的一些成果。

如果希望公共事業政策（包括地鐵、鐵路的發展及監察問題和私營公共事業的管制法則）有進一步改善，市民參與是一個長遠方向。市民參與應體現在民間團體——「聯委會」的進一步擴大及更有系統及計劃對政府施予壓力，具體目標應是：

1. 逼使政府及公共事業公司修訂監管法則；

2. 成立一個有廣泛民意代表及專業人士、政府人員及公共事業公司代表的「公共事業諮詢委員會」；

在工作方面，除了社會行動及社區組織教育工作外，「聯委會」應加強研究工作，因爲：

（一）從被動一方面看，研究工作可令民間團體更掌握公共事業發展情況，而「聯委會」不單會以「事件式」或「危機式」方法介入，而可以有更長期部署。

（二）公共事業運作所涉及的財政問題，是需要細緻研究，有了分析工具，然後才可以評論政策好壞及更有效解釋給市民大衆。

（三）應研究及提出「修訂監管法則」建議，爭取專業人士、工商團體支持，逼使政府修訂法則。

政府方面，如是聽從民意，應成立一個長期性有民意代表的公共事業諮詢委員會。並應在最近成立「監管法則」檢討委員會，修訂監管法例。

香港政制開放的探討

政務司
鍾逸傑

在今天這假日的早上，「香港的開放政制」是既嚴肅又有趣的討論題目。各位肯犧牲假期的時間來參加這研討會，實在使人欽佩。希望我今天親自出席研討會這點事實，能使「香港的開放政制」這觀念更爲可信和有說服力！

在簡短的談話中，我將用過去二十六年來在政府服務的經驗來印證我的論點，而香港政制正是我們今天要討論的話題。批評香港政制的當然大不乏人，但我們要知道在香港人人都有批評的自由。我們在香港可以享受到的各種可貴的自由中，其中一種就是言論自由。香港的政制不算是十全十美，不過也隨着時間和景況的變遷，經過千錘百煉，可能適應本港環境，而且看來也有能力適應各種改變，能發展獨有的辦法去和市民進行開放的溝通，也能做到如果可以的話就順應市民的意願，不能的話就解釋爲甚麼不能。

香港在國際貿易和商業上取得這樣卓越的地位，市民生活水平之高是亞洲數一數二的。這種成功有相當複雜的原因，最重要的因素是市民的貢獻，其次是這個經過演化和繼續在演化的香港政制。

有開放的政府就暗示有關閉的、獨裁和極權的政權，而國際上就有不少這樣的政制，同時也暗示有關閉的政府或秘密政府。我們今天要考慮的是這些形容詞加在香港和香港政府身上，準確的程度有多少？我們的政府是開放的還是秘密、關閉和極權的？

在仔細研究那個問題之前，必須說明一點，沒有任何政府的行事，可以完全曝露在人民眼前，也沒有一個政府能將決策過程中每個步驟的消息公開發表。英國的內閣、香港的行政局、其他政府有相等的機構，它們都舉行閉門會議。最重要的是人民應該知道決策是怎樣定出來的，原因在那裏。政府必須向人民交代，它的優劣也從政績中衡量。

香港政府和市民的關係，受許多因素影響；是經過一百四十年的殖民地歷史背景所形成的，但正如劉兆佳博士所說，香港從來不算是一個典型的殖民地，却發展成各東西方民族和文化的交滙處，是由中國恒古文化和觀念和其中蘊藏對社會生活和政府權力的看法，再加上英國的觀念、制度和法律等所形成的。我們不應忘記背後這些事實和歷史的潮流，因爲它們都帮助我們瞭解目前的情況和影響我們對目前問題的處事態度，而今天你們要面對的，正是開放的政制這問題。

我們今天所關心的不是本港五年或十年前的政制，而是理時的政制在一九八三年怎樣能滿足老老幼幼的市民的期望，和這個政制發展的方向。事實上，我不相信五年前我們會在星期日上午聚在一起，討論香港的開放政制這一概念。討論的時候，我們應該着眼於這個概念的廣義，因爲香港發展了很多特別的制度，可能是擧世獨一無二的。我們絕對不可以按照符合外國制度的政治模式來研究這個概念，因爲外國的制度是在跟我們完全不同的環境下，經過長時間演變出來的。香港的歷史很短，但發展迅速，成就驚人。

總督是香港政府的首腦，但在行使賦給他的最終決策權時，他總與行政局磋商；所以說，治理香港的過程是在行政局展開的。

行政局像某種內閣似的，每星期二早上閉門開會一次。會上有來自各方面的文件提交各議員省覽，以便作出決定；這些文件很多是在公開討論或諮詢民意後寫成的，其餘就大多會引起公開討論、官民磋

商或者立法機構內的辯論，換言之，這些文件不是在公開辯論後寫成的，就是在辯論前寫成的。我需要強調的是，提交行政局的政策、文件和法例是在香港擬定的，絕不是甚麼別的地方。

如果因爲行政局的決定而有立法的需要，當局會刊印擬議的法例，讓市民有機會評論，隨着而來的是歷時甚久的討論過程。有關建議然後轉達立法局，這一來，開放的政府也就展開了工作。立法局的會議是公開的，不過立法局大部份的工作都在立法局辦事處進行。各議員在辦事處與其他議員、民間團體代表和一般市民討論；議員以市民身份認爲擬議法例立理而又睿智，才會在立法局會議廳正式通過這些法例爲香港法律。

行政局和立法局都沒有直接選出的議員，不過，有些議員却同時獲選爲其他代表團體如市政局和區議會的議員。兩局議員人才濟濟，他們對各種事情的瞭解、各方面的能力和智識對他們身爲議員的工作很有帮助。他們需要按照自己的看法，爲香港市民的利益動腦筋、策劃和說話。他們不須遵從一個政黨的路綫，也不是只爲某個行業或階級狹隘的利益說話。此外，由於香港一向言論自由，兩局議員做的每一件事都可能受到市民公開批評或者引起市民的評論。立法局開會時，議員就市民擔心的事情公開提出問題，當局也公開作答。這就是開放的政府辦事的方式；香港政府不是民選的，但市民有機會公開發表意見和向政府陳情，而香港的市民的確這樣做。

今天這個研討會的主題是開放的政府，我相信雖然沒有人提出來，可是大家可能會想到民選政府這個問題。大家都很淸楚香港爲甚麽沒有民選的政府，用不着我多說了。我們所關心的是怎樣使現有的制度發揮最佳效用。同時，我們不要忘記，民選政府對不是投它一票的人來說是有不利之處的；這些人雖然在比例上佔少數，但實際的人數却不少。反觀香港，却發展了一套磋商程序，透過包羅很廣的諮詢組織和委員會，討論不同的意見，望能達成一致的看法。香港共有三百二十個諮詢委員會，而且全都有市民出任委員。他們提出意見時，並不盲目依從任何政治理論，只是要找出以下兩個問題的答案：在香港這樣做行嗎？這樣做是不是對香港最有利？

數以百計獲委任的市民，不論男女，由於本身的專長、或訓練有

素的頭獵、工作經驗、或考慮某個問題時代表普通市民說話、或綜合以上所有質素，被挑選在這些諮詢機構工作。

香港的社會，異常緊湊複雜，工商業、國際金融、船務和建築業等，是我們經濟的泉源和命脈。要想維持我們今天在世界上的地位，必須確保政府在上述各方面和其他形式的社會活動，隨時直接獲得學識廣博而經驗豐富的人士的意見。所以兩局的委任議員必須反映我們社會這些基本的成份。我們都知道委任議員的姓名，他們與廣大的市民有接觸，被公開討論，也是開放的政制過程的一部份。

去年，我們的諮詢方式增加了另一層面，在各區設立部份民選的區議會。凡年滿二十一歲的本港居民都可以投票，現時已登記的選民超過九十萬。下次選舉將於一九八五年舉行，選舉前選民登記冊一定會再有變動。區議會有權就他們認為影響市民福利的任何事情提出意見。最近政府就直接徵詢他們對教育政策的意見，因為教育政策影響深遠，關乎我們所有人的福利，直接與我們的日常生活和香港的各部行政有關；事實上，區議會正在為香港的開放政制作出明顯獨特的貢獻。今天各位所談的開放政制這個問題，還有其他被遺忘的幾點。

第一點，香港率先在政府以外成立一個獨立公署，專責監察公共和私人的交易，維持高度廉潔。廉政公署本身便是開放政制的另一面，因為可以確保政府處事公平，不會提供或收受利益，也不會這樣事後私相授受。

第二點，本港的司法制度是開放政制的另一面，負責維護自由及個人的權益。我們的司法制度與行政體系完全無關，任何人都有權在公開法庭，對一件行政是否合法這問題，提出質疑。

第三點，香港五百五十萬人口，便擁有兩家獨立電視台和百份以上的報紙和雜誌；它們代表社會各階層的輿論，經常評論政府的施政，在它們密切監察之下，大衆關注的事宜肯定可自由公開地討論。

所以，開放政制並不單指選舉，更重要的是策劃一套在香港行得通又使市民尊重和信賴的制度。

各位今天探討這個問題，我感到十分高興，希望我已把問題的各方面簡單的介紹了，深信各位一定會用開明的態度來討論開放政制這個問題。

政制開放與民間團體

滙點成員
馮可立

有些人認爲香港目前的政治制度是在一個特正的環境下自然演變而成，認爲香港的政治制度是香港政府在獨特環境下掙扎求全，達至成一個合理的政體，我覺得他們基本上忽視了歷史的事實。當市民提出政制改變的要求時，我們可以聽到一些政府老生常談的答案：在中英的微妙關係下，政制不可能民主，而且群衆沒有強烈的要求，所以目前的政治體制——諮詢式政府——已經是惟一的統治方法，精英統治是惟一的出路。

其實這個論調是歪曲了歷史。一九四六年五月，港督楊慕琦提議政府有意交出若干權力給一個新成立的全民選舉市議會，這個提議在四九年正式成爲一份草案，描述新的市議會的功能，與及提議市議會可以內部選舉二個非官守議員上立法局。一九四九年六月立法局開會，非官守議員對楊慕琦計劃不以爲然，認爲增加立法局非官守議員議席已經足夠。他們認爲如果成立市議會，立法局委任的非官守議員的代表性就會受到挑戰。他們要求擱置此計劃，待立法局非官守議員的數目到還壓倒性的大多數之後，才考慮這計劃。一九五〇年三月，葛量洪港督在立法局報告，楊慕琦計劃已經提交英國殖民地事務大臣，

但因受英國當年大選及中國與韓戰的影響，楊慕琦計劃未能迅速處理，一九五二年，立法局非官守議員基本上不同意楊慕琦計劃，同年十月，殖民地大臣 Oliver Lytteton 宣佈，香港市政局民選代表將由二人增至四人，而草案提出其他較為重要的政制改革，都是不合時宜。香港第一個政制改革，就是在香港立法局非官守議員，亦即「自己友」，的反對之下遭否決了。

一九五三年夏天，革新會上書英女王，要求增設立法局民選議員二名，請願書有一萬二千人簽名（當時人口有二百二十五萬人），但是香港政府認為人數太少，對政制無影響，這個行政結果不了了之。

一九六六年二月，港督戴麟趾提出了地方行政自治的提議，立法局議員沒有什麽積極的支持，當時簡悅強爵士認為市民參政「都是好嘅」，但是不希望立法局成為一個公衆辯論的場所。當時市政局成立了一個委員會，遞交了一份報告書，另外政府的麥堅信報告書亦提出民政制度修改的內容，我不希望在這裏詳細講這兩報告書的內容，只是指出它們的成績就是積極在一九七一年改組了市政局，與及在六六年立法局非官守議員由六人增至八人。似乎有任何政制改革的提議提出來後，立法局就增加多兩個非官守議員的席位。昨天立法局委任多五名非官守議員，與近來民主政制的要求，似乎都是政府對民主要求的一貫反應。

一九六九年，政府提議成立一個類似紐西蘭的安庇專員，獨立調查民間對政府部門的投訴，及在立法局裏面有一位非官守議員贊成這項提議。英國政府其實很希望這個提議被接受，但是因為全部的立法局非官守議員反對，只有一個贊成，這個提議被否決。

一九七六年，立法局出現了中興局面，增加設席到二十個官守議員及廿二個非官守議員，委任了一些「草根」階層的人士如梁達誠及王霖，亦提供四千元的政費津貼，以便低下階層的人士可以利用這些津貼在立法局內工作。立法局亦開設了即時傳譯，以便不懂英文的議員可以了解及發表意見。從七六年開始，政府才開始洗脫它殖民地立法局的污積，可以讓低下階層有充份的資源及協助的情況之下去為市民爭取權益。

以上的歷史我們可以看到兩點：(一)香港政府戰後的三十七年以來是想改革的，是想在政制上作出大膽的嘗試，將權力交給地方政府去處理更多的問題。香港政府亦了解到民主潮流是不可抗拒的，尤其是戰後殖民地紛紛獨立都已經給了政府一個心理打算，知道如果抵抗民主要求是不會有好的下場。所以政府有很大的改良傾向。在這一點來說，我們應該支持香港政府朝着民主道路走的任何政制改革方案。以往的政制改革因爲都是缺乏群衆的支持而失敗，我希望我們不應重蹈覆轍，再犯歷史的錯誤。

(二)以往的歷史顯示，阻礙民主政制發展的主因不是中國或英國，而是立法局非官守議員，他們怕地位受到挑戰，對民主發展做成重大的影響。七六年立法局改組之後，出現了很多新的領袖，他們來自社會不同的崗位，他們亦開始了解香港社會各方面急劇的變化，儘量適應新的環境。在這裏，我們只好希望他們眼光遠大、胸襟廣濶地迎接全民選舉的議員入立法局，發揮他們作爲民間議員應有的歷史任務，使民意更能直接地產生影響力。

香港社會不斷在變，而且變得很快。近這兩三年間，本港的傳播媒介，壓力團體、學生組織等，都比較積極地針對市民參予及政制改革這兩事發表意見，要求參予制訂政策的程度亦越來越強烈。雖然他們對整個諮詢架構沒有很大的影響，不能左右這個精英主義政治架構的決定，但是我們可以看出有三個發展是有長遠的影響。

(一) 在九七問題的壓力下，香港前途與及香港市民將來的生活形式並不明朗，以至普遍市民在情緒上是帶着一股不安全感，不敢有長遠的計劃。但是在另一方面，中國提出「港人治港」的方案，却又間接地鼓勵市民積極地參予政事，爲自己前途打算。於是，在這個情況下，香港政府將來的命運就變得我們關心的對象，一個重大計劃的推行或調查，市民都十分留心，與及運用他們的想像力去揣摩港府的動向。香港政府對九七問題不作反應，而近年來有很多政府部門不出年報，部門內有很多不應當作內部文件的檔案却又神秘地機密化，以至形成一股政治及政策消息的眞空

，令人難以揣摩政府的動向。再加上近年來公共事業在缺乏諮詢的情況下加價，民怨沸騰，但政府卻在米已成炊的情況下批准加價，引致民間團體紛紛要求政府消息下放，使政策不能再「米已成炊」地暗箱作業。充份的資料下放，是言論自由的必要條件，亦是民間團體近期爭取的目標。

（二）八二年的區議會選舉及八三年的市政局選舉，不單只直接地刺激起市民的民主參予情緒，還是一個動員群衆關心社會及政治問題的重要途徑。在地區以廣大的群衆基礎，才可令選舉脫離精英主義的遊戲。壓力團體在這兩次選舉中有積極的參予，不單沒有打擊選舉，還儘量鼓勵市民參予，組織市民監督政府。通過選舉政治教育，是壓力團體在八十年代最主要的社會任務。

（三）七十年代此起彼伏的社會行動，到現在已不單是一兩個壓力團體主要負責。市政局議員及區議員亦參予社會行動，將社會行動及議會政治連結起來，給予新的生命力。市民有組織地及有資源地去面對政府架構，他們的政治參予能力增加了很多。在七十年代壓力團體的角色是做廣面的政治教育，在八十年代它們的任務應該是更加深入的市民權益教育了。民權教育將會成爲八十年代民間團體的使命。

政制改革的要求已經開始列入我們的日常議程內，香港是我們的家，無論將來的發展如何，無論誰人來統治我們，我們一定要將民主運動推展下去，直至成功爲止。

民主政制與社會條件

樹仁書院社會系講師

王耀宗

關於民主政制與社會發展的關係，在西方的社會各界有相當多的研究。所謂民主政制是指一些全面的選舉制，卽是說某些人已介某個歲數（例如廿一歲）卽可料票選出其認爲値得信任的人，代其在某些議會中或組織中講話。這種的政治機能，在世界史上，並非出現了多時，而以西方國家之英國爲例，在十九世紀末才出現。民主政制，卽「選舉制」所假設的觀念，例如人權的觀念，自由的觀念或主權在民的觀念；在十八世紀的法國大革命已開始有的了。但問題是：智識分子提出的理論，在現實的生活上發展出政治機能，落實這些理論，基本上是兩回事，大家可以看見，理論與現實竟相距了二百年多。

在西方國家，二十世紀以來，先進的國家已大致上實行了全民選舉制，（例如英、美、德國等）這個廿世紀的發展同時亦是先進的西方國家的社會發展，社會發展是指經濟的高度成長，社會結構的分化，分工合作複雜化，市民教育水平極度提高，政治意識亦提高，加上大衆傳媒的擴散，這種種包括代社會發展的各方面，民主政制的成長與這些條件是不能分開的。或說，一個民主政制是不可能在一個完全

文盲的社會中生長的。

民主政制是需要一些社會條件的，我們可從歷史上看到這些社會條任，首先出現於西方國家，現在我們可用作參考。

大致上，社會學家的研究謂民主政制與社會發展，基本上可分作三種階段：

第一階段，就是社會發展趨逐世化或都市化，意思指人口集中一起，構成一個城市，這城市裏各人分工合作，還假設一個中央政府，掌權力，收稅，分配財富，提高教育經費，固而使教育水平提高。

第二階段：就是教育水平大量提高，其本身亦是一個指標顯示著社會發展已到某一個可觀的階段，但另一方面亦是刺激社會發展進入第三階段。

第三階段：就是大衆傳播媒介的發展，在香港社會本身，大衆傳播媒介發展得很蓬勃（例如：電視）。

綜合以上三階段，即都市化，俗世化，第二是教育擴散，第三是大衆傳媒，若將這理論應用到香港過去二十年的發展，我們發現這的確是印證了，香港在八十年代初期推行了地方行政計劃，實施了普選制，雖然這些普選制仍有缺憾（例如去年的區議員，今年的市政局議員，選舉也實行普選制）。經過二十年來的經濟發展及社會發展之後，普選制成績也不俗，（例如根據調查及統計，區議會的選舉，在世界的參予率達５０％，而市政局的選舉亦有十二萬人。

參加、以及根據一些研究報告，去年新界區議會的選舉中，新界市民的社會意識相當高漲。曾經街頭訪問，自謂盡市民責任的有百分之四十多，另外有百分之二十五選民認識到候選人所提出的抱負，這些對候選人的投票行動，顯示出選民的質素相當高，其深切地認識到作爲選民，與候選人的抱負的關係。另外市民的社區歸屬感是很強的，百分之七十的人在本區居住有四年以上，而市政局亦有頗高的投票率（３５％）以上的例子顯示，一個社會發展到某一個階段，市民對其本身的福利或權益是會漸趨重視和認識清楚，當政府打開參予的渠道；給予市民從事投票的行爲時，市民會立刻有所反應，選擇其認爲可代表其意見的，他信任的，負責任的議員，這是社會發展本身的結

果，使香港步向更開放。

另外一方面，我們可以看到香港人本身的想法，亦是很多民選議員所強調，我本人也同意的：立法局的議席應予以公開，讓普通市民能在民選制度下獲得一席，港府日前公佈了兩位民選的區議員任職立法局，一般人士皆認爲此舉是本港政制民主化的象徵，我本人也非常同意此見解。

因此，剛才曾蔭權先生所說，區議會的未來發展會循著逐漸排除官守議員，讓議員進入全部民選的情況，他提出一個例子：市政局逐漸排除官守議員，以民選制度取而代之也需時四十年之久。但我們從以上述及之西方學者對一個社會的發展及全面選舉之關係的理論分析來看，香港人在投票上及選舉上已是相當成熟。我並不相信，假如開放立法局議席讓普羅市民選舉，他們會盲目地選舉（正如印度的人文盲比較普遍）。香港目前的社會條件是足以使民主政制全面落實，特別是在立法局沒立民選議席上。假如香港政府願意打開這樣的渠道的話，香港人預計會有提及立法局議席門放，但我站在市民的角度看，認爲亦屬合理，在香港的政制的發展中，未來幾年當可實施。

從諮詢制度看
香港的政制開放

新香港學會代表
林靖寰

很多人將香港政制的特點，歸納爲以下兩部份：一個行政架構，加上一個諮詢制度。

對於西方很多國家來說，政治與行政是兩回事，政治與行政互不相干，行政架構不會因政治轉變、政黨更替而有所變動。這個特點，可以保證了社會的日常運作、政府效率不會受到外界的干擾，而受到影響，因而保障了社會的穩定，與及政府的效率。

當然，隨着社會分工日益複雜、社會制度日漸繁複，這種制度未必一定是十全十美，在西方國家也出現過一些問題。例如：行政架構以內的人員，成爲職業的官僚（ bureaucrat ），使社會公民無法、或者難以監察政府官員的工作。但是，直至目前爲止，這種政治、行政分軌的方式，仍是現階段各國政府認爲最可行的制度之一。

對於香港來說，這種制度似乎與本港現行的一套相距甚遠。香港的高層行政官員，基本上就取代了西方各國裏，政治家扮演的角色，而這批高層行政官員，由總督以至各處部門首長，都是以委任制度產生，而這個委任過程，香港市民是無從得到資料，更加無從參與或者

提出意見。

由於這批官員是由委任制度產生，他們的權力也很少面對挑戰。因此，香港市民亦很難對個別官員的表現作出評價，對部份失職、不稱職的政府官員監察。

香港政府提出了命題：現行的「諮詢制度」是彌補以上不足的方式，而且收效頗大。

香港現行的諮詢制度，概括來說有兩大組成部份：組織制度上的、與及民意收集途徑。

在組織制度方面，香港現存的諮詢機構包括行政、立法兩局、市政局、區議會、及數百個諮詢委員會。

先看看香港最高的諮詢機構——行政局。行政局的十五位議員中，十一位是由政府委任的非官守議員。根據「皇室訓令」，除了少數事務（例如委任、罷免官員）之外，必須諮詢行政局意見。

立法局的職權主要有三項：（一）通過及修訂香港法案；（二）審定每年財政報告；（三）向政府質詢香港市民大衆關心的事項。以政府的原意，立法局的二十九位非官守議員是扮演了政府與市民溝通的重要渠道之一。

三百多個的諮詢委員會，亦是香港諮詢制度重要組成部份，分別就政府各個部門的政策，提供意見。

衆所周知，以上三類機構都是沒有民選成員，除了政府官員之外，其它議員全部由政府委任。

對於這批議員，我們相信他們大部份都是有才能，願意熱心爲市民服務的。但有學者做過調查，却發覺這批議員，主要是來自中上階層，而中下階層的代表極付厥如。

此外，行政、立法兩局、及三百多個諮詢委員會的會議却是閉門舉行的，除了立法局每隔一個星期的公開辯論之外，市民却無從得悉會議內容，也無法知道這批議員如何，或者有沒有眞正代表他們利益。

在香港整個諮詢體制中，唯一有民選議員的是市政局、區議會、市政局的民選議員，透過「接見市民制度」，不同程度上發揮了諮詢

及寃情大使的角色，對某些政府部門也起了監察作用。而最近一次的市政　選舉，更加一些中、下層代表成為議員，這未嘗不是好事。

近年開始推行的「地方行政計劃」，是香港政治方面的一大突破，雖然區議會的職權十分局限，而市民在選舉本區區議員過程中亦出現了不少問題，但我們總可以看到，香港市民對民主「選舉」這回事是開始有認識的。

對於以上兩種有民選議員的組織。雖然在各階層的代表性上，較行政、立法兩局為廣泛，但由於它們的職權極為有限，但亦非全部議員均為民選，故此，香港市民仍未能全面投入地對政府施政作出監察。這是有待改善的。

民意問題，是一個較富爭論性的問題。究竟香港民意是怎樣？香港政府有沒有重視民意？

政府三番四次強調它是會聽取民意，而且重視民意的，亦舉出不同的途徑，認為是市民可以向政府表達的途徑。但是正如港大學生會指出，問題始終出現在香港沒有一些制度可以保證，假如政府不聽取民意的話，市民可以做些什麽。

總的來說，我們對香港政府有以不看法：

① 香港政制應該更加民主、開放，讓香港各階層人士都可以參與政府事務，監察政府事務。

② 現階段來說，政府應更廣泛的徵詢與採納民意。

③ 在不引起不良後果的前題下（例如投機等不良後果）部份行政、立法兩局及諮詢委員會會議應該公開，以便市民可以對政府施政作監察。

④ 政府的各個諮詢機構，階層的代表性更加廣泛，並包括中、下層代表。

⑤ 諮詢制度的各個機構，應逐步增加民選議席。政府應更加開放立法局，賦予更大權力。

政治參與，政制開放

香港觀察社代表
于品海

香港政制研討會
一九八三年八月廿八日

香港政制的開放，並非單純是一個從意識形態出發的要求。更不應被視爲空喊民主口號，缺乏實際基礎的一項秀才把戲。戰後香港的社會經濟發展，經歷了不同的階段，七十年代的香港社會運動，更替香港政制改革鋪了路。

在過去這十年，香港居民日益注意自己在這個社會中的權利，日益明白到香港是他們的家，只有依自己的力量，才能令這個家更完美。這個於信念上建立的基礎，令香港政制開放變得無可避免。

要深入確立香港政制開放的理由，我們也須淸楚認識這個政治改革的動力和基礎。首先我們要了解這個改革，要開放的對象——香港的政制及其行政機構，香港政府。我們在過去的經驗中早已應該認識到香港政制並非一個以民意爲依歸，以香港市民整體利益爲根據的體系。在這種情況下，香港政府又如何能成爲一個代表市民，服務市民的政府。最近，由於前途的問題，香港政府受到各階層的壓力，才銳

意粉飾，企圖在短短的時間內將其以往所忽視的民意變爲其護身符。有趣的就是市政事務處長期忽略九龍城寨的清潔，但在爭取民意的牌局中，突然成爲大掃除的對象。對於香港市民來說，這種明顯是粉飾性的施政態度，並不令他們感到滿意。

香港政府是一個由職業官僚組成的政府，從他們過去施政的內容反映出，其施政的態度主要針對在效率和簡單的收支平衡上，並未有認識到一個政府並非如一個私人企業，除了要兼顧效率和收支平衡外，更要顧及到社會資源的分配是否符合各個階層的利益，注意到香港市民的權利有否由於官僚的缺乏了解要遭受侵擾，更不時對香港社會未來的發展進行具領導性、扶助性，有系統而長遠的部署。可惜，香港今天的政府並沒有做到這一點。

我們並無必要去懷疑身處香港政府高層的官僚有要治理好香港的誠意。但誠意並不足夠，我們必須指出香港除了其政制保守，這等官僚在政策決定上未有正確的態度外，還有部份官僚根本未能勝任其工作。但香港的問題並不能簡單革除更換部份官僚可以解決。我們只有透過香港政制的實際開放，徹底改變以往職業官僚的施政態度和方法，才能解決現時香港社會所面對的問題。

香港政制開放的另一個主要理由，就是香港在非殖民地化的過程中，有需要逐漸建立一個更健全、更能令香港居民認同的政治體系。我們必須承認香港社會的發展已經到這一個較成熟的階段。香港居民對這地方的歸屬感已經有了強大的基礎。已經不少社會科學研究人士，指稱香港居民有難民心態。今天，這種心態再不成爲香港社會意識中的主流。現時，我們可以清楚看到香港居民有意識地關注香港事務，更不斷爭取自己的權益，再沒有那種“政府事務與我何干”的心理，香港土生土長的年青一代更有不少徹底地投入社會的改革活動中。既然如此，我們又怎能長期接受一個殖民地式的政制，殖民地式的統治方法。以往香港居民以順民形象，相信不久將成爲歷史教科書的題材吧。

最近，香港居民更開始認識到，面對香港前途的問題，香港顯然更需要一個政制的改革，才能確保自己的利益不致在變動中被犧牲。香港的大部份市民早已認識到香港面臨一定的改變。但由於香港居民

以往並未發覺到前途問題的逼切，更未明瞭香港現時的政制，是令到本港完全缺乏任何有代表性的力量來維護我們利益的原因。

在這個所謂領導眞空，一盤散沙的情況下，香港居民好像默默地接受任何的安排。很明顯，這並不是香港居民的意願。在香港前途問題的爭論中，我們應該明白到香港只有透過實際的自治，才能確保香港社會現時所需要保留的保留下來，繼續向前發展，建立更完善的社會。要令這個自治的體系得到落實，除了要與各方面建立共同了解，互相諒解外，最重要的是要鞏固香港的政治制度，推行政治改革。只有這樣才能確保香港的自治不致受到不利的影響，建立香港居民對這自治政制的信心。

要達到香港的政治改革，政制開放的唯一途徑，就是要加強香港居民的政治參與，因爲只有居民的直接參與，才可能讓這個制度不致忽略居民的權益。對於部份香港居民來說，往往由於一種錯誤的感覺，就是所謂“一個人有何作爲″的心態，對香港公共事業採取迴避的態度。無疑，政治的參與在今天的香港社會中顯然是一個較空泛的名詞，但這主要是由於香港並未有任何政治參與的途徑。早於十多年前當壓力團體仍然不存在的時候，香港市民對香港政府更有一種高不可攀的感覺。但壓力團體的出現，

在這種制度下，只有靠自己主動去建立途徑，向政府施加壓力，才能確保自己的權益受到尊重。這種施加壓力的行動，顯然是政治參與的一種社會表現。正如本文之前指出，七十年代的社會運動替我們今天討論政制改革，開放舖了路。現時，我們除了要繼續透過壓力團體的社會運動參與香港公共事務外，還要建立一個更新的渠道來執行，實現香港政治改革運動，這個新的渠道，顯然就是香港中央決策機構的政治選擧制。

我們談到選擧時，一般人都會聯想到區議會的選擧。無疑，區議會全民選擧制的成立，是香港社會發展的重要一步。但我們不能把區議會選擧與香港的中央決策機構的政治選擧混淆，區議會的工作是專責協助推行本港各區的社區事務，其全民選擧是一個社會性的選擧。由於其組織權力和其本質的局限，因此並不構成香港政制改革的直接部份，然而，其選擧活動的推廣，却加強了政制改革的基礎。這一點我們應記香港政府內部推行區議會全民選擧的官員一功。

中央決策機構的全民選舉，就是行政立法兩局的政治選舉。亦即是香港市民作政治參予的途徑，日前香港　　委任數名民選市政局及區議會議員於行政立法兩局外，是一積極而有意義的做法。但這類形式的所謂“間接選舉”，應該是香港推行中央決策機構直接選舉的初步。而香港居民透過政治選舉實行政治參與，才是最終的目的。

香港政府必須認識到這種要求是實際而具體存在的。不可能拖延或廻避。無疑，任何過速的政治改變將對本港的穩定做成不利影響。但香港政府應淸楚表示其對香港推行直接政治選舉抱有積極的態度。香港居民在區議會的選舉中，正漸學習到選票的功能，因此，我們絕對相信香港居民將能輕易適應政治的選舉。一九八六年將是香港全民選舉的第二次，香港觀察社認爲在這次選舉之後，安排推行立法局的選舉是適當的，只有透過逐步加強市民參與，政治選舉，中央決策機構內的民選成份，最終讓香港建立一個民主選舉的政府，才能令香港更進步。

地方行政的前瞻

沙田區政務專員
會蔭權

於一九八三年八月廿八日星期日
在紅磡香港理工學院爲香港專上學生聯會舉辦以檢討香港
行政爲主題的「香港週」研討會發表的演詞全文

有關地方行政將來的去向，「香港地方行政白皮書」內有多少伏綫。

白皮書第二十段提到，區議會最後應自行選出代表擔任區議會主席一職。雖然政府沒有訂下明確的日期，不過政府已言明，祇要情況可行，便會讓區議會自行選舉主席。白皮書第五十九段提到新市鎮和鄉村地區人口分佈不均以及在未來年間各區人口狀況將會出現急劇改變；因此白皮書預料政府會不斷地檢討各地區的選區界限。同時會在立法局辯論「地方行政白皮書」時，各官守和非官守議員亦暗示了其他關乎區議會未來的轉變。事實上，白皮書計劃出香港地方行政的模式是富有彈性，並不指定目前的架構是不能變易的最後安排。

讓我們先看看現行地方行政計劃的組織關鍵。在全港九新界十八

個行政區之中，每區都設有地區管理委員會和區議會，彼此並肩工作。地區管理委員會由官方代表組成，區議會則由小部份官守和大部份非官守區議員組成。民選區議員是用選區方式選出來的，他們約佔半數非官守區議員議席。擔任區議會官守議員的政府官員，有助區議會和地區管理委員會之間的聯繫，在這些政府官員之中，以政務專員爲最重要的聯繫代表，他並負起擔任區議會和地區管理委員會主席的要職。

如果區議會跟隨市政局和其他國家民選機構的演進模式發展的話。區議會便會逐步實行減少官守區議員的議席，而現行由官方代表擔任的組織性聯繫便會日漸減弱。當政務專員不再擔任區議會主席，區議會和地區管理委員會之間的關係便得重新檢討和全面地重新釐訂，以確保以上轉變不會令一向有效的溝通中斷。以市政局來說，要用上大約四十年的時間，才能將全體議席包括主席在內改爲全由非官守議員擔任。但區議會若根據白皮書的指示，要在比較促短得多的時間內進行類同的改變。因此，區議會將處於一個相當長時間的孕育期，逐步建立起一個比現在更完善、更具代表性的組織架構。

同時，地方行政的遠大目標，及區議會的廣泛職權範圍，亦有助改變。

地方行政計劃目的是在地區的層面上，透過地區管理委員會塑造一個更協調而且更具責任感的地方政府組織；並且透過區議會推動公衆更踴躍參予地方施政。我認爲「公衆的參予」是儘量羅致區內具代表性的人物參予區議會的工作——換句話說，這是一個擴張的過程。

定期選擧及委任新區議員不單止可以確保區議會不斷有新成員加入，而且與中央政府的全港性施政及程序比較，區議會在政策及動議方面的有效期將大爲縮短。這是區議會的特性。加上極其廣泛的職權範圍，區議會這趨於改變的特性更爲明顯。

區議會條例（香港法例第三六六章）第三十條賦予區議會就影響區內居民的事項提供意見的權力。由於香港地方細小，幾乎每一件影響全港居民的事項對每區的居民都會有影響。所以，任何事情，只要區議會認爲是重要的事情，它都可以討論，重要如時下談及的香港前

途問題、或者道德上具爭論性的同性戀問題，甚至小如設置垃圾收集站等問題。因此區議員可以在廣泛的諮詢範圍內就任何一點發表意見，加上區議會是以政治爲根基的，若區內居民轉移關注的目標。區議會的優先目標亦相應急轉。

目前，大部份區議會專心致力促進康樂文化活動和小規模的環境改善工作。以短期計，它們在這些方面可以獲得最多的成果。不過這些活動不但發揮範圍有限及在施行時費煞精神；在建設社區而言，這些活動顯得有點雜亂無章。因此，區議會逐漸將注意力轉移到諮詢及監察工作方面。對許多居民及區議員來說，這才是參與行政的應有工作。無可避免的，區議會將會介入迄今都無從侵犯的領域，這些領域包括既定利益及專業主義。從此揭開了政治上的新面貌。

從以上各點許多人經過思考後會覺察到，今日所見的地區行政計劃或者只是公衆參與的發展過程中的一個重要段落。現時組織中附上許多方面的演變動力，不停地滋長，推使區議會繼續演變。正如一個騎着單車的人，他必須不斷踏動單車才可避免跌下。

區議會既已有了法定架構和市民認同，理論上可實行更徹底的更改。例如，區議會可更快邁向一個完全成長的地方行政體制，而且具有施法獨立權，本身的財政預算及在該區內提供公共服務的行政權。區議會的組合或會演變成完全民選的組織，而地區管理委員會變爲區議會的附屬的行政機構，完全按照區議會的政策及優先次序而工作。有些人或會爭論，改革憲法以達到這個目的的時機已經成熟。

本人絕不懷疑，單以香港市民的智慧和能力足以在香港推行地方政府制度。不過，重要而難解答的問題却是：究竟這個制度是否明智？是不是大部份本港市民認同呢？

我在政務處的職責促使本人要經常衡量市民的意願。這是一項複雜的任務。不過，透過區議會內外連成的廣濶的社區接觸網，以及一個頗有系統的社區資料搜集制度，我可以感覺到沙田居民的主要願望和失望所在。從沙田人的意願或可洞悉香港人一般的意願。

我有一個強烈的感覺：大多數香港人不相信組織及憲法上的改革必會帶來更好的公共服務，例如，一九八二年，當政務總署放棄地政

工作時，新界居民尤其感到不快，因爲他們認爲服務有所改變。

要將區議會改爲地方政府更是影響深遠的。我們應該加倍審愼行事。採納西歐式的地方政府制度，一定會擴大公共政府架構和增加納稅人的負擔；鑑於香港地方細小，硬要把公共服務分割開來是沒有意思的。比方：將警隊加以劃分，然後撥歸本港十八個獨立的地方行政當局管理，便不能不招致龐大的開支及重覆的工作。任何激進的改變可能帶來的政治利益，必須與它所引起經濟上的不利互相衡量。以香港來說，特別是在地區的層面上，經濟方面的問題，例如：交通費、差餉、房屋利益在市民心目中佔有很大的比重，政治上的改進只屬一小撮人的事。我不想對這種情況給予道德上的裁決，但這是一個沒有人可以否認的事實。

當然，我並非建議拒絕改革地方行政制度，我相信這個制度，也對它的發展抱有很大的期望，我已辯論過這個制度不能停滯不前。但是，我亦都明白官僚式和行政式的改革，不論好與壞，很少可以廢除的。因此，改革的精要，便是循着不徐不疾的步伐進行，對市民自然的期望和意見作出審愼反應。

然則，我對未來十年內的本港地方行政的看法又如何呢？身爲一個樂觀的從政者，表達的全部是個人的意見，我相信只要有英明引導，精確的判斷，根據白皮書的指標，區議會將日漸成長和日趨成熟，官守成員會逐漸減少，責任制也更趨制度化，區議會可以無須包括官守區議員而藉着這個制度去監督地區上執政部門的工作。新聞媒介仍然是結集公衆意見和民選議員影響力的所在。到了本世紀末，我可以見到區議會在推動地區施政方面有更大的運作權力，可能慢慢地將各個地方性的政治團體概括在內，並且負起直接管理地區設施的新職責，最後達成與中央立法機構建立一些會員間的連繫。

民生與政制開放

市政局議員
李植悅

一連串的地方行政新措施；區管會、區議會成立，市政局分區選舉，面對「九七」問題，此際，各種政策改革的方案紛陳，百家爭鳴，好不熱鬧。在這個歷史契機，的確是討論及進行香港政制改革的適當時刻。

在不勝枚舉的「方案」及政制改革的內容中，有不少頗能顧全大局，高瞻遠矚的精闢見解。但就個人接觸所及的建議中，却普遍有兩樣通病：(一) 只提出一套「最終」的理想模式，而未能涉及過渡期的處理；(二) 只談及政制，經濟系統，却未能具體針對普羅大衆最關心的「民生」問題。

爲甚麽需要改革政制？其中一項最重要的理由就是爲了改善「民生」，雖然我們不能過份強調「民生」，但實際上普羅大衆的，是明天的生活水平會否下降。因此，提出的建議，不能是一套烏托邦的理念，而應針對目前香港市民民生上所遇到的難題，作出一個適當回應。

例如房屋政策、勞工問題、社會保障、教育、醫療衛生、社會福利服務等，均是目前香港市民最關切的切身利益，而又問題多多的問

題。所提出的政制改革建議如不能徹實改善這些「民生」問題，在普羅大衆中，不會有太大的支持。

民主就是：所有的人有權參與決定大家的共同事務。現代的都市、國家，人口衆多，面積廣大、組織、事務繁複，不可能有「直接民主」只能透過公正、合理的選擧，實行「代表式民主」。

香港在人權上頗有自由、保障，但却沒有一個民主政制。所以香港實在是：自由但不民主。

政府這個「科層組織」的龐然大物，操縱、壟斷了香港絕大部份資源分配社會秩序的決策權，如果不加以適當的監察，對大衆市民絕無好處。現代政府的權力愈來愈需要市民參與監察，早已成爲民主國家治家治國思想理論不可缺的部份。

政府需要監察，需要市民參與決策，而普羅大衆所最關心，最有興趣的，便是與日常生活有切身關係的「民生」問題，也就是上面所臚列的六大民生問題。如果政府有誠意要開放政制，讓市民參與，順理成章，應由這方面開始。

具體地就是說：決定房屋、勞工、教育、醫療、社會福利服務的決策組織應該有民選代表出席，在人數上且應是由無到有，由有到大多數。

當然還要有其他配合的改革，例如可考慮從改革區議會及市政局組織及權力上開始，繼而重組立法、行政兩局，並應考慮將各種民選議員職業化，因爲要做好議員的職責，實非

香港現行政制需要改革，而市民最關心的，就是「民生」問題，所以若要開放政策決定過程的參與，監察政府的運作，應由制訂有關各大「民生」問題的決策機構開始，代表應由民選產生，並將之職業化。並配之以區議會、市政局及兩局的政制的改革。

民主與政制開放

民主協會主席
錢世年

(一) 所謂民主常常因爲觀點與角度不同或標準與尺度不同而產生各種不同的種類，例如資本社會的民主、社會主義的民主、歐美式的民主、日本式的民主、中國式的民主、星加坡式的民主和香港式的民主。

(二) 但是無論如何從歷史的觀點而言，民主是社會的一種進步，它從中古時代的封建和獨裁產生了近代社會的人權運動，從英國的大憲章以至法國大革命與美國獨立，因而形成近代的民主思想，包括着著名的林肯總統所說的「民有、民治、民享」的原則。

(三) 香港自從一八四二年以來，由於腐敗的清廷給與英人的殖民地統治，當然沒有「民主」的可言。但由於英國一向是歐美式民主的國家，香港的行政與社會制度，不能不受到多少民主制度的影響，同時，也由於世界潮流的趨勢，特別是第二次世界大戰後的殖民地解放運動及世界人權運動，民主政制的改革，已呼之欲出。

(四) 一九九七年問題的發生，北京中國政府宣佈不承認三個不平等條約，同時最近更提出一九九七年七月一日收回香港主權的間接

聲明，使香港受到嚴重的振盪。一向生存在英式殖民地統治下的香港居民，何以自處，這是一個在今後十四年中的所面對的嚴重問題。

（五）我以為香港今日所需的是政制的改革，而不是政制的開放，因為在英國人來說，他們認為市政局的民選區議會的成立，委任一百多個諮詢委員會，政制早已開放，只是程度不同而已，因此我以為今天的香港政制已不是「開放」而是改革，殖民地政制必須改革才能維持香港在今後十四年中的繁榮與安定，進一步對中國的統一和現代化有一定的帮助。

（六）有關如何改革的問題，香港民主協會曾先後發表二次新聞稿，一次是「香港市議會的設立」提出改革的次序和步驟，市議會應為立法組織，由香港政府授權管理房屋、教育、運輸、醫務衛生、社會福利和市政事務、城市設計及地政等，其次是司法及治安方面、經濟金融方面，逐漸接管立法和行政局的權力，在十四年內將權力逐漸交由香港人管理。第二次是以設立「中央評議會」。目的在集合香港人的智慧成立一個中央諮詢機構以決定今後香港政制的改革方針和步驟，包括立法行政經濟金融治安司法及社會服務等等，希望在今後兩年內提出一個具體可行方案，在維持香港繁榮與安定原則下，實行眞正的民主政制改革。

政治和經濟的民主化是維持香港今後繁榮安定的基礎，但這種改革有賴於民主教育的推進。如果今後三五年內沒有切實的民主教育方針則一切改革只是一種空想而已，而民主教育的推進有賴於中英兩國政府的同意和支持，特別是北京政府的容忍和英國政府的勢力和香港居民的團結。任何一方沒有眞正遠大的眼光和誠實，香港前途會受到極大影響，而繁榮與安定不過是一種空言而已。

香港前景

與

市民權益

8 月29日

市民權益與政制

立法局議員
周梁淑怡

各位：

首先我要聲明，今天所表達的意見，純屬個人的想法，而並不代表政府或立法局。

在五月中各界青年團訪北京時，曾經向中國政府呈交一份意見書，我身為這團體一份子，當然是完全同意意見書中的內容。在我們回港後，曾把意見書公開，因此而引起議論紛紛，書中最大的爭論點，是我們對港人治港的看法：

驟耳聽來，港人治港簡單而具吸引力，尤其在香港這個以華人為多數而又對中國現行政制缺乏信心的社會裏，港人治港確似是個最佳妥協，同時中國一方面堅持要在短時期內完成統一大任，而另一方面又陸續的答辯香港人士提出的顧慮，力圖使他們安心，再加上中英兩方再三強調以香港的繁榮和安定為最終目標，港人治港的方案就被部份人士接受下來。

但這未免過份簡化其事了。很多提議在理論上都行得通，但問題就出在實踐的時候，所以要衡量任何的建議是否可行，就要有具體的資料，加以深入探討，分析及考慮可能產生的實際問題，顧及到可能

影響其可行性的人爲因素和一些主觀及客觀的條件。

到底港人治港是怎麼一個制度，這些治港的港人是甚麼港人，而他們又是如何去治理香港，港人治港下的香港是怎樣的一個社會，再者，香港成爲中國一部份後在中國和世界的地位和身份又是如何？是否由香港可以控制？又是由中國可以控制得到？

當然中國領導人曾三番四次的作出解釋，歸納報章上的報導，原則就是在中國收回香港主權後，香港就會成爲中國的特別行政區，有高度自治權，由港人任行政首長，一切現有的自由都保留，力圖將現行的制度維持不變，以便保持安定與繁榮，又用中國憲法第三十一條來保證上例原則不變。

其實所謂制度不變，亦卽是容許香港保留其資本主義制度，而從北京的觀點來說，這已是最大的忍讓，其他一些形式上的細節，如皇家馬會應改甚麼名字，和鈔票面上的人像應該是誰的等，在收回主權的大前題下，都會不成問題了。

在各界青年團呈交中國領導人的意見書裏，我們曾經提到實行港人治港方案會困難重重，其中理由最重要之一就是基本上來說，社會主義和資本主義的政策有很多地方不能融和，而在中國的憲法第一條就淸楚地指出社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。禁止任何組織或個人破壞社會主義制度，而第六條又提到社會主義公有制，但在常被引用爲香港制度保障的第三十一條，旣沒有提到香港，亦沒有爲特別行政區下定義，却有申明區內所實行的制度按照具體情況由人大以法律規定，換句話說，人大將會是決定香港的命運的最高體系。而人大當然要向國家負責，試問又怎能接受一個與國家基本的社會主義相矛盾的制度長期存在呢？

有人說過「政治是能令任何事都可能的藝術」，但以往沒有一個現存的資本主義制度被成功地納入社會主義國家裏，中國更加沒有這方面的經驗，旣無先例可援，加上兩個制度基本上的矛盾，又怎能令我們安心呢？

跟中國有關方面談過這個問題的人士，都會聽過北京對民選的制度有所保留，理由是香港未必有足夠的條件去進行民選活動，但若是

這是否意味到中央政府對民選的代表的能力沒有信心，還是有其他因素影響？

再者，中國方面說，香港有立法權可以根據憲法第三十一條和特別行政區的基本法，獨立制訂香港的法律，但憲法第三十一條很明顯地把特別行政區的最後規定權給了人大，不也就等於北京保留了最後的決定權嗎？

當然權利是一個問題，而行不行使這權又是另外一個問題，憲法所規定原規性的權利，在政策上大可以一般性的不行使，向高層領導人制定大原則的時候，也可能是這樣想，但到實施的時候，又有甚麽保證呢？

我們對港人治港的看法會引起多方面人士的誤解，認爲我們太低估了港人的能力，其實這是非常寃枉，我們曾經聲明對港人治理香港的能力是沒有懷疑的，事實上香港人辦事的能力不特由香港的繁榮與成功充份表現出來，更是爲世界各國人士所讚許，而多個國家到香港來投資工商業，更加證明他們對港人的信心，但有能力並不一定就可以立刻辦得到，鑑於一九九七的期限，對社會主義的恐懼心理，缺乏政治意識和經驗，及加上中國近數十年的政權的不穩定和社會的動盪，和近期中國領導人對整件事的態度，致令香港人終日惶恐不安，束手無策。

中國領導階層對保持香港繁榮與安定的誠意是無可置疑，但多月來他們的做法却使港人非常困擾，一方面他們說要搜集香港各階層的意見，但另一方面他們又強調他們的國策早在去年已制訂的，並且有一套具體的計劃已經草擬的，那麽香港人到底有沒有發言權呢？

現在讓我們檢討一下香港今日在世界的地位。

專上學生聯會北上的報告中也有提及中國權威人士說過，要保留香港爲自由港及金融中心的地位，香港仍然可以發行貨幣，港幣可以自由兌換其他貨幣，可以簽發香港的旅遊證件，更可以在對外經濟文化關係上自主，理應當然是如此，但香港一旦懸掛中國旗，就成爲共產國家的一部份，其他國家有不肯同意中國的看法，而對香港另眼相看，實屬疑問，同時「戰略物資管制委員會」對香港將會如何處理？

會否扼殺香港蓬勃的電子工業？香港現時擁有的成衣配額又是否會成爲中國總配額的一部份，屆時香港能否在「多邊出口限制協調委員會」保持現有的地位。香港的旅遊證件是否會同中國的證件受到同等限制。這些問題的答案都不是由中國單方面可以決定，但這些答案卻掌握了香港國際地位的命運。

以上種種問題都需要較具體的解決辦法，在問題未完滿解決之前，就不管一切地進行，非且香港的繁榮和安定不能保持，更間接波及中國目前關鍵性的四化計劃，這是作爲任何一位愛香港愛中國的人士所不能接受的。

如何落實港人民主港法治港

滙點主席
劉迺强

今天很高興周梁淑怡女士也在場，就拿周女士作個比方，無論她如何聽取或同意我們的看法，反映給政府，或爲普羅大衆爭取權益，無論如何，她也不代表我們，原因是：她今天作爲議員的地位，是以非我認可的力量及無須我認可的途徑而得來的，因此我不能選可能比周女士更好的人選代表我，我亦無能力監管周女士，若然她不能代表我們的意見的話，我們却又不能罷免她，總括來說，我們對周女士是否接納我們意見是完全沒有控制能力的，以上並非人身攻擊，而是我希望籍一個很眞實的例子，闡述何謂民主。

民主也者，就是我們沿着一個公開由市民參予的途徑去選出，去監管我們選出的代表，若這代表不能代表或順應我們的意願的話，我們可以罷免他，民主參予就是這樣現實的問題，而進行這民主「遊戲」的「遊戲」規則，就是法律。所謂法治，就是通過我們一起同意的「遊戲規則」來選出這些代表，代表我們，我們可以監管他、罷免他。同樣我們亦需要這些「遊戲規則」去操作，運作，使社會發展運行。至於那些人可以玩「遊戲」，那些人不會被排於「遊戲」之外，就

是所謂港人的問題了。

港人，就是有資格參加這個港人治港「遊戲」的人。

或許，我們可以從另一個角度去看看何謂港人民主港法治港。港人民主港法治港就是：非「非港人不民主不法治治港」。最初提出港人治港的時候，我相信北京當局認爲所謂「非港人」是指「非英國人而言」。現在很多香港人所介定的非港人，却可能是「非京人」的意思。無論如何，港人的意思是「非非港人」我相信，大家都明白何謂港人的了。

民主，就是「非不民主」，其中一個反例子，就是委任制，委任制是可以很多方式存在的，例如將來可能有的市長，市議會議席等，都會由委任制產生出來的。最近曾有人提出，主治權交還中國，但可把治權給英國的這種所謂「澳門」模式，就是一個變相的委任制。委任制就是正如我剛才說過，以不需我們認可的力量，亦不需要我去認可的途徑，去委任一些代表我的人。我反對這模式，除了是基於民族主義之外，更認爲這是違反了民主的原則。

第二個違反民主原則的制度，就是協商制。例如，將來的議會席上，親中的、親英的，代表滙豐銀行的，代表美國資本的皆分有若干席位，這也是那種以不需我們認可的力量，亦不須我去認可的途徑而達成的。以上這兩種制度，將來也可以不須聽命於我們香港人的意願，去實行一些甚至違反我們意願及利益的政策。

很多人說，將來港人治港的時候，那個「港人」怎樣擋得住中共的勢力呢。但我認爲，很多以上那類方式是不可能的，例如：中英雙方簽約來保證內部事宜，這是不合常理的。香港作爲中國的一部分領土，香港的事就是中國的政，怎能容認一個外國外國和中國一起簽約

來保證我國的國家事宜，打個譬喻：英國會否與中國簽約來保證此約，愛爾蘭的地位如何，這簡直是荒謬怪論。因此，我認爲在目前，只有一個方法能擋得住中國政府可能有的不合理干預的，就是一個由五百萬港人選出來的代表，他能代表全港港人的意願，是最有代表性及與中國討價還價的權力。

對於法治，就是「非不法治」，什麽叫不法治？就是「人治」，人治是無須「遊戲規則」的，「人治」的那個「人」，可以改變或決定遊戲的規則。我們無理由相信有法治就必然有民主，因爲有證據顯示。但若無法治的話，就必無民主；用邏輯倒轉來看，只有民主才會有眞正的法治。今天很多人說，香港是一個法治的地區，我感到這說法不對，例如：現今在市面上的公司揭露了很多的幕後問題，如謀殺、賄賂，但這些人還沒有受過法律的制裁。又舉一個例，廉政公置除了肅淸過葛柏這類案件外，還有更大的案子沒有？廉署成立後，是否會因政治的壓力而對警界的事件作些讓步，這也顯示出香港並非完全法治，原因在香港並非一個完全民主的社會。

滙點認爲，港人民主港法治港，是需有如下假設。若假設是成功的話，港人民主港法治港是可以實行的。我在此從申一下：

①香港人對香港的前途及管理要有一定的承擔。

②中英安排和平過渡到港人治港。

③中國作出具體和落實的保證，包括在憲法上的保證。

有些人會認爲以上的假設，包有太多「如果」了，他們只希望能在此間落定十四年後怎樣可行，什麽不可行。但我以爲若有人現在已可介定將來會發生的事，例如：香港的配額制度十四年後將會如何。這人實在是太偏見地認定一些見解，把假設當作事實。其實很多人都錯誤地估量香港人的能力，香港人在早期已經了解到自己的處境，且各有打算。例如：有很多香港人已爲自己「點了菜」的了，但普羅的市民却仍在考慮點何種菜色的階段。

至於落實的問題，我以爲落實就是實際去做的意思，單憑討論，講完又再講而不參予落實去做，是無補於事的。因此，認爲港人民主港法政港是將來的可行的模式的話，第一要注意的，就是，香港人究

竟肯爲香港付出多少？

我曾將港人分作幾大類：

①既得利益階層——雖然過去曾有人似威脅性質地說過，若然收回香港主治權的話，會連人帶資產離開香港的，但他們是不會立即離開香港的，因爲資產大，投資大，不是三朝兩日可執拾離開的。他們留在香港仍然抱存希望，博取利潤，希望以最少付出，博取最大所得。

②中下階層——他們無所謂利潤得失，香港各方面雖不太健全，但亦不失爲安身之所，並不會打算離開。他們想有所貢獻，但不知應怎樣付出，通過何種途徑，有點無可奈何的感覺。

③消極派——對無論中英雙方都存「無所謂」的態度。

④專業人士（知識份子）——他們離開與否是有選擇餘地，若然留下來的話，必有其原因、意義。若然其心目中的理想能達到的話；他們會願意留下來付出代價的。

我認爲這些智識分子、專業人士應該是將來帶動整個社會前進的份子。他們應能扮演著代表及反映，中下階層及無可奈何的市民的意願及爲其爭取利益。若然這些人不挺身而出的話，既得利益階層是會抬頭的。他們有著現成的政治架構，大部份的譽論在替他們講說話，他們有強大的勢力、財產。但他們的抬頭標誌著並非可喜的徵象。因爲他們曾說過，擔心港人民主治港，中下階人士會抬頭云云。

第二點，我認爲若落實港人民主港法治港的話，我們必須組織成來，就是說，我們不可以一個人做事。但中產階層的政治參予都是很個人主義化，例如：從壓力團體選出來的市政局議員，很多時都各自爲政。其次，我們須注意組織的侷限性：例如包括滙點。就是說：這些組織，是遠遠追不上現況形勢發展的，例如：學生會、工會等福利團體。以福利團體講政治，是有其困難的。固然，大部份學生會已超越了其侷限，但其侷限性亦很大。還有的是壓力團體，他們是代表某部份人的利益，這些侷部的利益，如何能予以綜合爲港人的利益？因此，是需要一些眼光遠大能照顧整個香港整體利益的團體，這些團體，在現實上是未見存在的。

我在此順帶一提華樂庭先生所講到的大聯合，大聯合是很理想化的主見，目前１９９７問題上，相反地在把很多不同階層的人分化；不同的假設，不同的原則，不同的分析，不同的結論的人，如何能聯繫在一起？我只感到要解決目前形勢，便要有一些新形式的組織出現，例如：類似政黨的組織出現才能解決現時狼狽尷尬的局面。

法律與市民權益

御用大律師
李柱銘

香港的前景可分兩階段來看：一是指由現在開始，到中國收回主權之前；二是中國收回主權之後。

中英雙方還在進行協商，而又未定出確實的香港前途問題解決方案，所以這段期間是最令我擔心的。

(一) 人才開始外流：

例如有很多醫生正積極進行辦理移民手續，有90%的醫生可以立即離開；其他專業人士如律師、建築師等因生意不佳及對前景缺乏信心，也會紛紛撤退。從長遠來看，這將做成社會上人才脫軌的現象。

(二) 資金外流：

現時港元疲弱，是一例證。

香港回歸中國是必然的。中國收回香港主權後，繁榮安定能否持續，法制是否獨立是很重要的因素：

甲、司法獨立的重要性：

(1) 民權得以保障。因爲司法獨立才能確保人民的訴訟權利。在獨立的司法制度下，當市民和政府有糾紛時，市民可確

保得到公平的審訊；此外，市民可以公開批評政府政策，言論自由，而不會受到政府干預。

（2）經濟賴以繁榮的司法獨立，投資者才有信心投資香港。

乙、中國現時的司法制度：

（1）憲法上，中國的司法是獨立的，但實際上，司法並不獨立。因爲黨的影響太大，有能力左右裁決的結果，民權受到極大威脅。

（2）人手不足。四人帮時期，法律界遭到重大打擊；打倒四人帮之後，中國雖然積極培養法律人才，在每所大學都設立法律系，可是教授人手不足，進展仍未樂觀，因此造成了法律界的人手缺乏。

（3）法制太新。現時中國法制揉合各國不同的法制；不過到目前爲止，還未受過考驗，所以未知是否適合可行。

丙、當中國的司法制度尚未納入正軌時，香港的司法是否眞正可以獨立呢？當法庭的裁決或事件本身對中國政府不利時，中國會否干預香港的司法呢？況且，現在的香港是跟着英國法的，法官判案時是要援引先例的，這些還可以保留嗎？

丁、香港法律必須本地化，來確保市民權益：

（1）法律條文必須編定中文本。現時香港法例全是英文，一般市民無從明白法律上的複雜條文，政府應積極加速翻譯的工作。

（2）法官的本地化問題。這當中有個人的因素，也有待遇的因素。政府聘請法官時，根據公務員條例，本地法官的待遇遠不及外籍法官，在生活津貼上，也不平等。

非殖民地化與政制發展

中文大學政治與行政學系講師
鄭赤琰

從英國非殖民地化的歷史過程來看英國殖民地之政制發展，我們可以得到以下幾個重點發展的情況。

第一，強調憲制的發展：由於英國殖民地的發展，往往把許多原有分散的、甚至對抗的政治、宗教、或種族勢力，歸劃在一的殖民地政權統治，在實行非殖民地化時，便立刻面臨怎樣使這些政治勢力仍舊結合在一起而不發生嚴重的政治分裂鬥爭，爲了避免彼此猜疑，英國便倚重於憲制的發展，把各派的基本權益，寫在憲法上，保證各派的權益不會受到強欺弱的侵害，因此，如何保障憲法的信譽與強固，便成了英國保證憲制發展的重要工作。

第二，強調民選立法議會與政府的政制發展：由於英國本身的政治制度的發展，相當肯定了立法議會與政府由人民推選，因而發揮了民主的高度效能，因此，在其實行非殖民地化的政治制度時，也都以此爲標準，在殖民地逐步推行立法議會與內閣民選的辦法，唯求做到像英國的國會制度。但由於各殖民的情況有的遠比英國的政治局勢複

雜，推行國會制度往往沒法解決多數壟斷議會權力的現象，這在種族或宗教問題嚴重分裂的殖民地來說，少數派的恐懼更是無法克服，因此在獨立後便有的殖民地不沿襲英國國會制，或是加以修正。

第三，強調政黨政制的發展：由於英國在政黨政治的發展上，一直高度發揮了二黨制的功能，也就是發揮了優良的政黨政制的功能，因此英國也抱着一向對政黨政治的信心，向其各殖民地推展，希望人民能在政黨制度中；發揮他們的民主意願。但是，由於教育落後，人民政治意識不高，或是傳統派系嚴重分裂，種種原因造成了各殖民地無法向英國樣好好地發揮政黨政治的代表，反而是受到多黨制或是一黨專政之累。總括來說，綜觀所有英國殖民地的政黨發展，幾乎沒有一個國家（美國除外）能傳授到英國政黨政制的優良衣砵，這是很值得政治科學家研究的問題。

第四，強調行政非政治化的原則：行政人員只負責行政工作，不負責政策的決定，決策的好壞，行政人員不負這個責任，主要的目的是維持國家行政機構的安定，不受無窮政治鬥爭的影響，以求取國家安定發展。這種構思與政制的起源是出自統治印度的經驗，後來英國廣泛推行，成爲英國最成功的政制之一。在其非殖民地化的過程中，英國也努力尋求這種制度的建立，設立公共服務委員會，由其遴選僱用政府行政人員，並令其專業化，非政治化。但是這種政制的推行，有成功與失敗的經驗，一般來說，在其非殖民地化政制的建立中，要算這政制推行較爲成功。

由以上四點政制發展來檢討香港目前的情況，我們可以說，除了第四點有了較穩固與突出的發展外，其他三點，還是外在非殖民地化的初級階段，這都是由於香港政治情況較爲特別所致，因爲新界是租借而來，考慮到這點，英國在九龍與香港二地的政制發展也都因此延擱着處理。如今中英談判開始，涉及香港主權問題，因此也就涉及香港政制發展的基本問題；換言之，如英國沒法在主權問題上有所裁決，香港政制的進一步發展也就沒法聽英國的意願而發展了。

市民參與和香港前景

政協委員

何世柱

在香港前途問題上，如何保障市民權益，這是否成爲考慮重點？答案應基於何種社會制度而論。若是殖民地，當然市民須用盡各種辦法以保障自身的權益；若在民主政制之下，權益的保護便要看我們的主動了。那是說，我們如何保護自己的權益，怎樣保護，立法是基要的因素。我們需怎樣的法治便做怎樣的法律出來，有了民主政制的保障，我們便不需在爭取保障人民權益上多花工夫了。

跟著我們試看看，在探討香港前途問題上，市民應扮演什麽角色？對於一般人而言，大部份是會留在香港繼續生活的，小部份屬中上層的人士，尤其有能力移居外地的可能會計劃怎樣移民「徹退」。但我們絕大部份人會仍然留在香港，香港的社會發展，政制問題會影響著這些人的生活，以及他們的利益衝突，他們也極之希望能多方面表達他們的意願及需要。

另一方面，中英談判忽略了港人的參予在內，很多人都有這感覺，且感到將來的政制，社會如何，自己也無法知曉，基於這方面，我本人的理解是如下：中國方面以爲既然香港百分之九十屬華人，因

此中國方面代表香港市民是理所當然的，問題是，香港市民應如何反影其合理意願，以證中國方面明確了解，從而作出更能照顧港人利益的決定。我相信中國方面的理解是這樣，至於這樣能否通行無阻，那就不能預料了。

另一方面，若香港有市民參予談判，有以下問題是難以解決的；例如：有誰可代表香港市民？若選出那人或那一小撮人，能否定金能代表港人意願？

至於我當然不能代表某一方面，然而我相信中英相方皆合非常重視各方面的意見的。雖然各方的意見我們皆可從報章雜誌上知悉，但有人亦會懷疑，有些團體或某小撮的市民，組團會悟中國官方的領導人，他們的意見會否違反香港市民的意願。

中國政府當然聆聽了各方面不同的意見，例如：中英爲何不共管，或記管，或證英國多管治十幾年等等，然而，明顯地中國方面的立場是難以接納如此的提議。究其因我的看法和理解是：據中國以往的歷史被列強侵佔，瓜分我國國土，在四分五裂之際，幸有革命收拾河山，重整旗鼓，然而以香港這片屬於中國的小土地，人口稠密，市民長期生活在如斯的制度下，並享有繁榮安定，中國政府何以能容證別人再佔這片在自己國土的地方？因此，香港的問題，可以有很多方法處理，例如：港人治港，港法治港等等。目前最重要的就是：香港市民應主動積極提出處理之建議予中英雙方考慮，使能找出合適的方法並儘量保有其安定繁榮。

目前在香港生活除了有高度自由和比較好的生活條件之外，還有很多問題存在，大部份人認爲香港之所以藉得長久居住，當然有其優點，若香港有値得保留的優點的話，中國方面當會儘力保留。

基於以上的看法，我相信，香港在短期內將會陸續走上比較民主的途徑。俱體來說，例如：廣泛推行地區行政，行政立法兩局的委任也漸趨以民主方式從事運作，當然，委任地方政府人士成爲兩局議員，只是其中一個途徑，可能不久之將來會用選舉制，但選舉制會否完全被採用？這又帶到以下的問題。

香港百年來都在殖民地政策中孕育，香港政府不會希望港人會提

出自治，尤其以這經濟掛帥的社會，市民的政治意識普遍低落，這是二、三十年前的情況，去十幾年來，已有很大的改變，年青人開始重視民主政制及表達市民意願的問題。當然要走上正式的民主政制，不會是短時期內實踐的。中英雙方對高度民主政制並不一定採取樂觀的態度，因高度的民主政制可能會導至獨立，因此，現在還未能有民選議員。但我的看法是可能在不久之將來，除了區議會的選舉是民主選舉外，可能兩局會有民選議員的出現，屆時到了１９９７年，香港民主政制可能會達至預期目標，因此最重要的是由現在開始教育市民增加對民主制度的認識。「信心」就是對中國政府過去十幾年的進步變化，作價值肯定及認同，這是需要以時間考驗。

我們也明顯地看到中國的開放政策，與外國簽訂合約等，我們可以相信，中國是政策開放的，我們的信心也應加強，對香港的前途也應感放心。

市民參與和香港前景

《百姓》雜誌社長
陸鏗

在香港學聯「香港政制研討會」上的發言

作爲一個訪問記者，開口總得談點新聞，這叫「三句話不離本行」。

決定香港前途和命運的中英會談，越來越引起香港市民的關注。孫中山先生曾說過，「世上不如人意事，十常八九」。拿中英會談來說，五百萬香港市民一般希望它從好的方向發展，而它都偏偏露出了不妙的苗頭。

七月到八月舉行的第二階段會談，卽一九八三年七月十二、十三日的一次，七月二十五、二十六日的一次會談下來發表的公報是有益的，有建設的，第二次只是有益的，建議性不見了。到第三次，連「有益」兩字也不翼而飛。

本人在這個問題上應該坦誠地說，跌了「眼鏡」。這是由於盼好之心太切的緣故。

我在一九八三年八月一日出版的≪百姓≫上，用了一個題目，叫

做「中英會談看好，香港示範台灣」。這樣寫並非沒有根據，根據之一，雙方維持香港繁榮安定的願望；根據之二，一、二兩次會談的氣氛不壞；根據之三，中國方面關於香港前途的設想，鄧小平已鬆了口，不僅一九九七收回主權後首先要照顧英國人的利益，而且五十年保持制度不變；根據之四，中共原則決定要以香港示範台灣，爲了讓台灣放心，在香港問題上自不會過份；根據之五，從英國來說，到一九九七將失掉治理北九龍和新界的法理依據，而從英國議會的言論看，也主張在香港結束殖民主義統治。循諸常情，只要利益得到保障，應該考慮光榮撤退。到了八月二、三兩日會談時，風雲突變，形勢急轉。

在大震動的同日，發生了一個小震動。八三年八月十六日下午二時許在香港摩利臣山道路邊一顆大榕樹上發現了大批百足虫。引起居民報警處理。

《南華早報》(SOUTH CHINA MORNING POST) 八月十七日以「百足虫的目前和將來」爲題發表社論。同時提到胡耀邦的談話與百足虫的事，對胡的談話用了恐嚇或威脅（ THREAT ）這個詞，《大公報》在八月十八日的「縱橫談」就此以《南華早報》的嚴重失態爲題指出「就一個嚴肅的報紙來說，不能不說是性質嚴重的失態。這是人身攻擊，而且是對中國執政黨領導人的攻擊，也是對中國政策的攻擊。難道還能說這裏面對中國人民有任何尊重的情意？《南華早報》前天號召『爲我們的未來講話』，但如果是這種故意挑起惡感的講話，實在不會給香港帶來任何好處。」

《南華早報》八月十九日譯載了《大公報》的批評，同時解釋說，這是誤解，他們只是用類似的手法反應香港政治的變化，並非人身攻擊。

更嚴重的是，據說四中南海有個擬議，如果九月會談，仍不能打破僵局，中國方面將單獨宣佈解決香港問題的方案。也就是比鄧小平說的八四年底不能達成協議，中國就單方面宣佈要提早一年。不管怎樣，「冷戰」（ COLD WAR ）開始了。

美國名政論家李普曼（ WALTER LIPMAN ）在一九四七年九

月起發表了一系列探討美國外交政策的文章，後來集印成冊，取名《冷戰》。本來是指自由世界和共產世界在熱戰打不起來又要堅持對立的情況下，而採取的無可奈何的策略。誰能想到，三十六年之後，中英兩國在香港問題上也會走上這一條路，這眞是香港人的不幸。

更不幸的是照理來說，香港人是香港的主人，而在決定香港前途和命運的問題上，香港人竟亟置喙的餘地用一句中共的術語，叫「靠邊站」。

不料，原來一、二兩次會談，主要是雙方各自陳述己方的見解，表示維持香港繁榮穩定的好意。可是到了第三次會談，雙方對鋒着手解決矛盾時，矛盾却突出出來，變得很尖銳。中國提議集中討論如何在一九九七之後保持香港繁榮和穩定，以及從現在起到一九九七如何過渡。英國却來了一個：且慢！主權和治權是兩個範疇的事，應分開來談。至於過渡的問題，應該是一九九七開始，而不是一九九七終結。

這樣一來，雙方各執一詞，只好矛盾上交，等向各自的政府請示了再說，因此有九月再會之議。

就在這個時候，有了八月七日許家屯的九龍城砦之行，按許家屯和《百姓》記者談話時表示，不過是走走看看。但由於「新華社」發佈了「新聞資料」，中國大陸的廣播和報章隨卽報導，就給人以不尋常的印象。按照中共一向行事的傳統，像這一類的行動，卽使不是北京授意，也是北京點頭的，爲什麽此時此地偏要這樣做呢？答案只能是由於中英會談卡殼，故中共方面出此奇招，給英國政府一點顏色看看。也可能是中英雙方都在打香港民意牌的，許家屯在爭取民心上下功夫。

中國有句古話叫「來而不往非禮也」。八月十八日香港政府布政司夏鼎基在八月十八日巡視九龍城，他表示「這是每週例行巡視的一部份，並無任何特別之處」。使我們又自然聯想起中國的一句俚語：「此地無銀三百兩」。夏鼎基此行明顯地是與許家屯針鋒相對，或者說「還以顏色」。這種「對台戲」唱起來，不能不使對香港前途關注

的人感到憂慮。幸而，夏鼎基還是很有分限的，他始終沒有跨入城砦，只是緊接城砦的村落，觀望一番，演習了一次「邊沿戰術」。

無獨有偶，八月十五日，香港發表了中共中央總書記胡耀邦對日本《每日新聞》訪華團的談話：一九九七年七月一日收回香港主權。按照中共歷來的表態，當然是指全香港，而且是主權治權一齊收回。由於是中共領導人第一次明確宣佈收回香港的具體日期，因而引起大震動。

好在當前形成僵局的情況下，中英雙方都在打民意牌。雙方都宣傳尊重香港人的意願，這樣，總算爲香港人提供一個機會。

香港人的意願究竟怎麽樣？雖然有關方面進行了一些民意調查，但精確地、全面地反映香港民意的意見到現在還沒有。這當然與香港這個畸形社會有關。誰都知道，這裏是個有自由無民主的地方，民意之所以不得伸張，分析起來，有以下幾個原因：

一、中國文化傳統的弱點就是有民族主義而缺乏民主精神，長期的封建制度，使老百姓把命運寄托在皇帝身上，很少人想到自己決定一個好自己的命運。

二、英國在香港長期實施的教育政策，是愚民政策。英國自己是老牌民主國家，但它却拒絕在其殖民地實行民主教育。故意避諱將兩方文化中最精華的部份：重人權，講民主的精神在香港傳播。今天，香港眞正的民意，無從反映出來，英國責無旁貸。

三、由於香港人對於香港缺乏歸屬感和使命感，因而整個社會風氣形成了只講賺錢，專圖享受，安於現狀，不問家國，對生活冷感。到突然面臨前途問題時，也只好興起「無可奈何花落去」的嘆息。

幸而從現在起到一九九七還有十三年零十個月。如果抓緊時機，創造條件，讓民意充分反映出來，讓香港人來決定香港的命運，也不是不可能的。

根據世界潮流，民主原則，香港人完全有權選擇自己的生活方式，有權就香港前途表示自己的意願。姑且不提民族自決，卽就天賦人權而論，香港人也是最有資格就香港前途發言的。

再從中國大陸的當政者來說，他們現在高唱「高度民主，高度文明」，對於經濟比較發達，生活比較自由的香港，另有責任推動它的進步，沒有理由阻礙它的發展。中英應該充分尊重香港人的意願，不應該以自己的意願代替香港人的意願。

最後，從英國當局來說，亦可承認香港有今天的成就，英國也有一份功勞。但英國早給香港以民主，香港的成就肯定比今天還要輝煌。與此同時，在決定香港命運的關鍵時刻，局面也不會像今天這麽尷尬。雖然按一般人的了解，多數香港人願意維持現狀，但如果問有何具體根據，則誰也拿不出證據來。究其實，卽英國人從來沒有讓香港民意有充分表達的機會和渠道。英國人在香港習慣地是以官意代表民意的，從這一點來說，英國人今天可以說是自取其咎。

古語說：「亡羊補牢，未爲晚也」，現在，讓香港市民參與也還不遲。

爲此，提出具體建議如下：

一、全面舉行民意調查，以最佳途徑，廣泛地、準確地徵詢市民關於香港前途的意見。

二、立法局、行政局兩局議員逐步實行民選。

三、加速行政人員本地化，香港政府司級官員，凡非華人任正職者，副職應有一華人擔任。

四、英方主動徵求民意，挑選出一位各階層大體上都表尊重之華人任副總督，並任命一副布政司。

五、向所有登記之社團，包括街坊福利會，徵詢改進香港政制、地方設施、市民福利等方面之意見。

六、根據已收集到的民意，以增進香港市民利益爲原則，積極進行應改應革之事。

而就香港市民來說，也是站出來爲自己的權利，爲兒孫的幸福講話的時候了。「天下興亡，匹夫有責」。歷史把香港人推到舞台的前

列，香港人應該昂首挺胸，當仁不讓，扮演自己應該扮演的角色。

遠在一年以前，我就曾有一個疑問；

香港既然能在經濟上創造奇蹟，爲甚麽不可以在政治上也創造奇蹟，在資本主義江河，社會主義前路茫茫的情況下，說不定歷經滄桑，見聞識廣又善於開創的香港人，會在亞洲的社會結構上創造另一顆政治上的「東方之珠」！

三十年代的中國，有一首非常流行的歌曲，叫「畢業歌」。今天，請准許我以這首歌曲的開頭一句，貢獻給我們的大會，表示我對香港前途的祝福：

「同學們，大家起來！擔負起天下的興亡！」

一九九七年前如何改善香港政制？

前民政署長

華樂庭

前　　言

一、衡量有關改變香港制度的建議時，必須聯繫到過去十二個月以來有關香港前途的政治發展。故此我這一篇演詞分爲兩部份，第一部分涉及現階步九七問題的演變，第二階段會考慮由現時至一九九七年之間可行的政制改變。

第一部分：一九九七諸如此類

混淆

二、自一九八一年九月以來，就香港前途，已經有無休止的喧嚷

和忖測。來自北京的官方聲明既然稀疏亦乏資料；來自中國的半官方消息洩漏反而頻密，令人混淆，互相矛盾。

三、香港人得到的印象，是北京政府獨攬大局，並且預定了結果。所謂「談判」，看來不外是一種欲蓋彌彰的掩飾，爲英國政府在「無可勝」的處境中挽回面子。

悲觀

四、對香港的長遠前途，普遍看法是悲觀；香港如是，海外亦然。這種悲觀，在股票和地產市道下瀉和港元滙率中反映出來；更進一步證實的，是大批江湖客和顧問擁到，提供投資機會和移民資詢予香港人。從富裕人家如何重新調配資產當中也可見端倪。

五、香港市民顯然對長遠前途看得黯淡，但是否眞如他們想像般壞。經過一整年的傳聞忖測後，讓我們看看，中國透露有關香港的意向是甚麽？

中國的立場

六、其實是頗爲淸晰的：

第一、中國說明，由現在至一九九七年的十四年間不會干預香港的運作。

第二、中國說明會在一九九七年七月一日收回整個地區的主權——不管英國政府同意與否。

第三、中國說明希望香港的安定繁榮能以持續到一九九七年，並且超越這一年。

第四、中國公開宣稱，願意香港人現在享有的生活方式，香港的經濟和社會制度，可在一九九七年後持續。

第五、中國示意決，香港人在一九九七年後香港的治理中佔重要角色。

第六、中國宣稱希望知道香港人對前途的想法，但又說不承認香港總督或其他政府組織諸如行政局、立法局、區議會的成員夠資格代表香港人。

中國的信息

七、簡短地說，中國對香港人說的，似乎是這樣：

「不要擔心，照舊做事直到一九九七年七月一日，到那日我們會從英國人手中收回主權，但我們無意改變你們的生活方式或經濟制度，我們也會肯定不做任何足以影響香港安定繁榮的事。」

的項目

八、中國沒有提及的，是打算怎樣在一九九七年以後管治香港。還有，假如不接受香港政府的「正當渠道」，誰有資格代表普遍香港市民的意願？

九、從多方面看，中國正面聲明和遺漏，都是頗具保證。正面的聲明，恰好是人們所期待來自一個自豪而踏實的國家的說話，正式廢除「不平等條約」，可以重振國威；而容許香港繼續其動力和有利的經濟角色，可以符合國家利益。

十、至於遺漏的項目，也非意料以外，假如一九九七年後的政府制度眞的要改變，就需要時間去計劃。現在公布，未免爲時尙早。而北京拒絕了香港的「正當渠道」作爲香港人發表對前途感想的工具，此舉不管從中國觀點看來是如何解釋，對香港人始終是製造了難題。

大聯盟

十一、我在早些時候，已經發表意見說；要解決這個難題，最佳方法是成立一個大聯盟，由負責任的、非政治性的、不屬政府組織組成，這個大聯盟可以表達一個獨立而具代表性的觀點，正式呈交與香港、英國、北京政府。在香港，這些組織若非數以千計之多，也是數以百計，散布於各個社會階層，包括範圍廣濶的共同旨趣，由同鄉、宗教、文化、慈善，以至商界、專業等，會員總數，約連同家庭成員，當數以百萬計。

十二、這樣一個香港組織的大聯盟，在表達香港民意方面，遠勝於民意調查或簽名運動。比較於調查這樣做的失效危險較少，但又不會像簽名運動般有暴露參與者個人身份的危險，假若表達出來的意見有可能與所呈遞給政府的衝突，這一點是重要的考慮。

樂觀的空間

十三、我認爲，中國對香港市民的信息，並非現時的悲觀展望的

正當原因。而且假如可以保證北京和倫敦都能透徹地，經由一個獨立於香港政府以外的代表團體而得悉大部份香港人的意願，到此時候，我會說香港前途非常有希望。然而，為何還有這麼多顧慮。

十四、無疑有些懷疑論者會擔憂，究竟中國會否在一九九七年後仍恪守今天許給香港人的承諾？其他人會問自己，中國容許香港的小撮人享受與全國各地特別不同的高生活水準和全不相同的生活方式，會到幾時呢？

香港生活方式

十五、但我懷疑令最多人憂慮的問題是，在一九九七年以後，他們會否獲准按照現時習慣的方式生活？繁榮和安定是生活方式的兩大重要方面，只有少數人懷疑中國要在一九九七年後保存這兩項的意識。香港生活方式的第三方面是個人自由。

第三項要素

十六、個人自由其實是香港生活方式的最重要成份，而仍是三方面政府就香港人前途而談得最少的。個中原因，可能是共產黨對個人自由的看法，大異於成為香港生活方式一部份的那一種。

中國的個人自由

十七、當然，中華人民共和國的公民也享有個人自由，並在一九八二年憲法的第三十三至五十六條中臚列出來。言論、出版、集會的自由載於第三十五條，公民的通信秘密在第四十條。但是，這些自由，只在不違反國家利益時才可享用。在香港的生活方式底下，個人自由並無這些先決條件限制。

批評者可安枕

十八、這個研討會中的部份講者，會批評香港的政府制度，我本人便是其中之一。但這樣做以後，我們可以在家安枕，肯定沒有人深夜敲門，清算我們的肆意發言，假如我們堅持批評，或者非常有效地批評，我們可能發覺有人間接地接觸我們的僱主，以圖溫和地勸止我們，最後一招，一位合作的記者，可能在某方面授意下在報章上發表一些給我們抹黑的文字。但除非我們觸犯法律，否則沒有警察會因我

們說了些什麼而強闖入屋，那些不是香港生活方式。

良心囚犯

十九、本人居港已逾三十年，至今未聞有香港人被拘留超逾法律批准的時限，又不經提交法官審訊。香港的囚犯中，沒有諸如魏京生、劉青、傅申奇、王希哲等良心囚犯，那些不是香港生活方式。

二十、假如香港人希望在一九九七年後的生活方式中，包括有他們今日在香港所知道的個人自由，他們最好走在一起，告知那些正在計劃他們前途的人。聰明的，更要堅持透過任何途徑，將自由和權利寫進中英雙方轉換主權的協議中，並且得到保證。中國是聯合國成員之一，遵從聯合國人權宣言，但至今仍未批准國際公民與政治權利契約。

第二部分：一九九七年前香港政府制度的可行改變

緩慢變革

二十一、直至六十年代中期，香港政府的制度未遇過要改變的嚴重壓力，這是不足爲奇的，一方面民間甚少鼓吹——人們簡單地接受了他們面對的政府。另一方面，一切與其他殖民地看齊的憲法變革都被否決，基於一個可能正確的假設，說中國會視這些舉動爲邁向自治的一步，可能令中國尷尬。

二十二、即使一九六六年騷亂揭露了香港政府的社會服務貧乏，和與社會基層的溝通不足，在公務員眼中看，不外亦祇是行政問題，可以透過投入更多資源和更好的計劃與組織來解決。除了一些高瞻遠矚的官員外，沒有人將問題看爲標誌了政治政度的不足，其中一位有遠大眼光的，是當年的總督戴麟趾爵士。

二十三、他領悟到，除非中央政府將部份權力下移到地方政府體系，讓市民參與，否則難以使日益富裕和教育程度更佳的社會得以滿意地被管治。

他的觀念雖然在一九六五和一九六六年間急劇地研究，但受到非官守議員和官員的由衷爭惡。一九六七年發生政治騷動，那些構想便輕易地擱置一旁，十四年後才再度面世，以區議會的形式出現，但僅

作爲諮詢組織，而非戴麟趾爵士所期望的賦有行政權力。

改革諮詢委員會的建議

二十五、一九六九年另一位非常高級的官員提出建議，要求發展詢委員會爲法定組織，使具有行政權力，同時兼有民選及官委的成員。這些建議被擱置起來，甚至十四年後也不見天日。

實現改變

二十六、我提及這些例子，只是想大家注意任何關於政制改變所遭遇的內部阻力。這些例子說明如果在一九九七年之前香港政府和制度將會出現任何改變的話，就要作出特別安排，以保證如何制訂提議和沒有延遲地付諸實行。在政治上比較不爲敏感的時期，欽差委員會本該是實現進步的最有效途徑。今天，就只能提議由一個政治多元化委員會之類的權力非常大的委員會，受命去收集和考慮公衆對香港政府制度的各種看法，並作出改變的建議。

改變的方向

二十七、香港政府制度所需的改變方向是相當明顯的，事實上多年來這已是明顯的。但只是到了最近，而且主要是由於外部壓力才開始受到注意。在這個簡短的演講中，我只想提出六點——

第一、將政府制度，開放於公衆眼前。

第二、監察政策的實行，確保行使權力者需要負更大責任。

第三、在諮詢中制度實現更大程度的公共代表參與。

第四、確保更佳地保護消費者。

第五、鼓勵新聞界更獨立。

第六、公務員本地化。

開放政府制度

二十九、主要而言開放政府制度有兩方面。首先，使新聞界和公衆續漸可以知悉愈來愈多諮詢委員會的會議。政府列明有三百個諮詢委員會，但除了少數的區議會外，全部都是秘密地舉行會議。

三十、幾乎所有影響香港市民日常生活的政策和計劃，都是在這些會議中決定。在這些會議上，政府委任的市民代表，原意是要在公務員面前提出民間的看法，但他們果眞這樣做嗎？很難期望公衆對政

府完全保密進行的諮詢制度具有信心。

三十一、第二，開放制度同時亦意味當非政府媒介要求時可以及時和準確地就政府在進行甚麽工作而提供資料。請問問任何記者，現在的情況是否這樣？

監察與責任

三十二、如果政府開放諮詢委員會，監察政策和保證更大的責任，便會自動發生。但如果僅是這樣做的話，便會爲時甚久。現在所需的，是一種內部的行政檢核制度，就如過去中國的監察制度一樣，保證官員在批准公共政策時，是正在做他們所應該做的事。沒有這種檢察，一個有力的公務員派系，就可能推翻他們不同意的政策。在七十年代時，正是這樣的內部反對勢力，使麥理浩的十年屋宇計劃受到削減，以及使居者有其屋計劃延遲了很多年才實行。

三十三、如果立法局的非官守委員能夠聯合一致，成立一個有效和忠於政府的反對派時，在這方面亦能取得改進。當他們最近就教育的諮詢報告書聯合一致時，已得到良好的反應。但我一定要指出，就我所見，這只是三十年來第三次政府的制度能夠有效地運作。

三十四、議員暗地進行奮鬥是不夠的，他們必須公開站出來，就公務員本地化進展緩慢，提高使用中英語文水平，和捐給南大西洋基金會二千一百萬港元等誤用資金例子之類的敏感問題，向政府提出質詢，除非他們讓公衆看見會這樣做，否則他們保護香港廣泛社群利益的資格便會長期受到懷疑。

三十五、第三個發展監察和責任的方法，是建立眞正獨立的反對不當行政委員會，取代現存的兩局非官守委員辦事處和警察投訴科等制度。

更大的公衆代表性

三十六、有多種方式可以使政府制度實現更大的公衆代表性。上周末宣布了行政及立法兩局議席的改變，這應受歡迎。但同時亦應該考慮由負責任的公衆團體提名委任諮詢委員會的非官守成員。

保障消費者

三十七、保證消費者的進展，意味着公衆對私人經營的公共機構

有更大程度的干預。這是另一個敏感的範疇。

新聞獨立

三十八、實現新聞獨立的發展，意味着政府新聞署對支持政府及其政策的報紙給予「最優惠對待」的制度必須終結。

三十九、本地化的進展意味着改變本地能幹公務員優先升職的做法，這項政策實行三十年的結果是政府電話簿上列出的六十八個政府部門中，五十八個仍由海外僱員掌任，而二十個司級部門僅有一個首長不是海外僱員。

實施

四十、很多上述的政策，只需次要地和輕易地修改現有政府機器便可以實現。但這樣遲才實現這些政策是否值得呢？答案肯定是值得的。因為只有這樣香港市民才能保護自己，抵抗極權政府濫用權力。可惜的是這些政策不曾在二十年前採用。

政制發展與市民權益

新香港學會成員

陳景祥

在我開始我的講題——政治發展與市民權益之前，我希望先澄淸一個很混淆的問題。

在討論香港前途的過程中，大家不知有否這樣一種的感覺，那就是太多人在做算命先生！算命先生替人預卜前程，求吉問凶，當人對前途感到不明朗時，他確實可以給人一點安慰，但事實上，算命先生往往不能替我們眞正解決問題。

很多關心香港前途問題的學者及評論家……都爭着做算命先生，他們隨時地描繪一幅香港前景的圖畫，有的說十四年後中國收回主權會「經濟嚴重衰退、失業人數激增、百業不振、到處乞丐、社會動亂……」當然也有人說十四年後會如何光明、燦爛……這些主觀的臆測，只會帶來無結果之爭論，於事無補。

不論他們如何畫好這幅「前景圖」，眞正勇於面對九七問題的朋友都不會感興趣。因爲只有依靠理性的分析才有助於我們衡量形勢，只有找出事物的發展規律才能說服不信算命先生的人。

在今日的講題中，我的主要有二個——

①香港的未來政制必定要邁向民主政治，這個趨勢一方爲原有的諮詢制度不能滿足日益高漲的參政要求；另一方面，香港的政府的「統治合法性危機」正日益受到挑戰，香港將要由過往的精英統治過渡到民主選擧。

②市民的權益方面我將強調市民的監察權，知情權。監察權方面，政制上由民選的議員監察政府；在民間言論自由及傳播媒介的獨立地位很重要；知情權方面我覺得政府要公布更多關於公共事務的資料。

在面臨九七的大變局以前，香港政制已經不斷變化，這個發展基本上朝着三個方向——

①在基層中廣泛吸納活躍的地方領袖。

②不斷加強不同類型的諮詢委員會。

③在中央政府中擴大非官守議員的人數、選任更多不同階層的代表進入行政及立法兩局。

在當前政制發展的討論中，立法局應否有民選議員成爲爭論的重點。

我先不論立法局應否有民選議席的問題，而且正反雙方的「陳詞」亦已經盈千累萬，我希望提出未來議制發展的兩個基本問題（一）誰應當統治？（二）怎樣統治？

「誰應當統治」是個很複雜的問題，也是個不容易解決的問題。民主政治的理論自然贊成一切由大多數決定——一種最民主的方式。然而，少數服從多數往往只是作決策時依循的遊戲規則，由此而產生的決策／政策未必是最好的，甚至大多數情況下產生的政策，只是各方力量妥協的結果！

從另一方面看，縱使我們知道民主政治的少數服從多數未必能夠取得最佳的解決問題的方法，但這却是香港政制發展的必須趨勢！我本人不喜歡販賣歷史命定論，但是現時香港政府的確要面對一個永遠不能回答的尷尬問題。到底她（港府）的統治合法性從何而來？美國獨立宣言，民主政治的金石良言「政府的正當權力是經被治者的同意

而產生的。」在香港，情況就完全不同，中央政府的行政及立法兩局議員，都不是經由選舉產生的。對香港政府來說，合法性問題永遠是個不能正視的問題。政府在四十年代的「楊慕琦計劃」就是企圖突破這種「合法性危機」的嘗試！

但爲甚麽香港政府這種「合法性危機」不會爆發，香港又爲甚麽會在政治上能保持長久的安定局面呢？這就要進入我提出第二個問題——到底香港政府是如何統治的？

香港政府雖然背負「合法統治危機」，但却不會受到市民的背棄，主要原因是她在施政方面基本上沒有犯上嚴重的錯誤，而且更成功地運用了「諮詢式民主」的施政方針。

今年的「香港年報」（ HONG KONG 1983 ），由律政司祁理士執筆的一篇文章：「香港政制一繁榮之所繫」和麥理浩的離職告別辭對香港的諮詢制度有深入分析。

祁理士「香港政制一繁榮之所繫」：「但香港的重大創新在乎其周詳的諮詢程序，這才是本港政制的眞正特色。政府深入徵詢民意，巨細靡遺，並在取得意見後付諸實行，這種在本港哺育的制度，殊足令港人自豪。一個地方的政府若非民選，而民選制度並不可行時，徵詢民意的效用對社會的穩定，實在起了至爲重要的作用。……在行政及立法兩局以下，共有三百二十個諮詢委員會，但這些組織與兩局無直接關係，多由社會人士義務擔任委員……」

麥理浩告別辭：「與市民聯絡的工作及處理市民投訴的任務更趨成熟，而議員通過各諮詢委員會令施加的影響力亦大爲增加……。」

我覺得他們的論點基本上能夠解釋了香港政治決定的其中一點因素。

香港的諮詢制度成功當然亦有其歷史背景。香港早期的居民大部分都是逃避戰亂而南來的難民，他們極需要一個穩定的政治局面讓他們生根、發展。故此他們關心的是如何賺更多的利潤；際遇不佳的，就埋首苦幹，他們雖然不是在本地土生土長，但香港確實是他們「最後」的「避難所」。

政務雖然由非民選的官員把持，但這些官員大抵都能依法辦事，

縱有做得不足的地方，但基本上沒有犯嚴重的錯誤。早期香港政府奉行的統治原取是「不干預主義」，而民間的參政熱情亦不高，市民對政府政策偶然會提出批評，但不會付諸行動！

但隨著香港經濟起飛，人口增加，政府參與公共事務日多，需要掌握更多的民間反應。土生土長的一代對政府的批評更嚴厲，而且進一步要求參與政府事務。

在新一代普遍有更高的參政要求之前，諮詢制度成功地在香港的政制中發揮了「潤滑劑」的作用：自下而上，它（諮詢制度）提供了途徑讓市民宣洩對政策的不滿，自上而下，政府可以了解更多基層的反應和要求。

諮詢式民主的成功有兩點非常重要的因素，我們不能忽略，（1）香港的言論自由；（2）新聞媒介的獨立地位。

這兩個因素合起來的基礎，令「諮詢式民主」的運作更加暢順，得到更大的成功。

回過頭來看，目下香港的諮詢制度已經到了飽和的狀態，未來的歲月香港政制必定要面對一場變革。

至此，我希望能作以下幾點結論——

（1）在香港未來的政制發展過程中，諮詢制度已經不能再滿足要求時，政治發展只能走上進一步的民主化，這個民主化將會令香港政制進行一次大變革。由中央到地方的不同層面，將要逐漸由委任制過渡到民主選舉，最後解除香港政府（不論英國人撤走與否）的「統治合法性」危機。

在目前最可行的漸進民主化政制改革可以作如下考慮，在基層的區議會全部議員均爲民選，在地方擔任諮詢及監察地區行政委員會，形成一個完整的地方行政體系。三百多個諮詢委員會一部分委員經選舉產生，另一部分則委任專業人士擔任，既保證了民意的上達，亦同時保留專業人士的意見。中央政府方面，立法局逐步開放，最終成爲民選的立法局（或市議會），從事立法及監察行政機關。

（2）縱使日後政制過渡到民主選舉，但我們要注意，以往諮詢制度成功的基礎是保障了市民，一項非常重要的權利，那就是言論自

由，新聞媒介的獨立地位。假使我們不期望見到日後的民主選舉會出現各種醜劇，或少數人的專政，那麼民間的言論自由，新聞媒介的獨立地位受保障就特別重要。只有言論自由受保障，民間的聲音才可以滙成壓力，才可以保障官民之間的直接溝通。

（3）在未來的政制發展、改革的過程中，言論自由是市民的一項很重要的權益。過去香港的言論自由雖然受保障，但政府却控制了很多重要的資料，市民無從知曉政府的重要計劃。資料的公開可以令民間的意見和批評有更高的質素，對政府更有參考價值。故此，在政制發展的過程中，除了過渡到民主選舉外，政府需要公布更多關於公共事務的資料。

（4）民間應該成立更多的研究組織，更有系統地研究香港社會各方面的問題，一方面可以補充政府的不足，以及更有效地監察政府的施政；另一方面，亦配合了日後香港的民主選舉。我們知道，民主選舉產生的政治領袖不一定是精英份子，這些民意領袖極需要大批的智囊團，政策研究組織去協助他們制定政策；故此，未來各方面有志於香港政策改革的人士，應該認眞地考慮成立更多的研究組織，配合香港未來的政制發展。


每本＄5元